

## ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Назив на министерство:	Министерство за информатичко општество и администрација
Назив на предлогот на закони:	Предлог - Закон за вработени во јавниот сектор Предлог - Закон за административни службеници
Одговорно лице и контакт информации:	Југослав Ѓеорѓиевски
Вид на Извештај	<input checked="" type="checkbox"/> Нацрт <input type="checkbox"/> Предлог
Обврската за подготовка на предлогот на закон произлегува од:	<input checked="" type="checkbox"/> Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија <input checked="" type="checkbox"/> НПАА <input type="checkbox"/> Заклучок на Владата на Република Македонија <input type="checkbox"/> Друго _____
Поврзаност со Директивите на ЕУ	Стандарди и практики во европскиот административен простор
Дали нацрт извештајот содржи информации согласно прописите кои се однесуваат на класифицираните информации	<input type="checkbox"/> Да <input checked="" type="checkbox"/> Не
Датум на објавување на нацрт Извештајот на ЕНЕР:	25.11.2013
Датум на доставување на нацрт Извештајот до Министерството за информатичко општество и администрација:	/
Датум на добивање на мислењето од Министерството за информатичко општество и администрација:	/
Рок за доставување на предлогот на закон до Генералниот секретаријат	Декември 2013

## 1. Опис на состојбите во областа и дефинирање на проблемот

### 1.1 Опис на состојбите

Реформите се еден од основните принципи на јавната администрација насекаде во светот, чија природна состојба не е стоење во место, туку континуирана промена и подобрување. Само низ промени на институциите, јавната администрација ќе може да се прилагоди на барањата и условите на општеството и на се поголемите очекувања на граѓаните.

Иницијативите за реформирање на администрацијата на Република Македонија се постојано актуелни, бидејќи на државната и на јавната администрација се гледа како на основа на целокупниот јавен сектор од кој зависат процесите и развојот на општеството во целина. Квалитетот на администрацијата претставува клучен фактор за нивото на услугите и задоволството на граѓаните и фирмите што придонесува за развојот на општеството и за демократските процеси. Услугите на администрацијата се од суштинска важност за граѓаните, заради што е потребно е да се создаде современа, професионална и ефикасна јавна администрација, која ќе ги унапредува односите со граѓанинот, притоа ставајќи се во негова служба и во реализација на политиките кои треба да ги остварува.

Реформата на јавна администрација е одредница и приоритетна област на Владата на Република Македонија за напредокот во процесот на пристапување во ЕУ. Министерството за информатичко општество и администрација е надлежно да ја координира имплементацијата на стратегијата за реформи во јавната администрација, 2010 - 2015 година. Еден од седумте приоритети во Стратегијата за реформа на јавната администрација е унапредување на процесите за управување со човечките ресурси во јавната администрација.

Треба да се одбележи дека во областа на државната администрација во Република Македонија, Законот за државните службеници во голема мера ги постави основните правила и принципи за управување со човечките ресурси ширум државната администрација.

Во **Законот за државни службеници** се уредуваат опфатот на државната служба, статусот, правата, должностите и одговорностите на државните службеници, системот на плати и надоместоци на плати за државните службеници, како и надлежностите на Агенцијата за администрација.

Во Законот е утврдено дека државните службеници ги вршат работите поврзани со функциите на државата во согласност со Уставот и со закон, професионално, политички неутрално и непристрасно.

Државен службеник е лице вработено во државната служба кое врши стручни, нормативно-правни, извршни, управни, управно-надзорни, плански, материјално-финансиски, сметководствени, информатички и други работи од надлежност на органот во согласност со Уставот и со закон. Државна служба, во смисла на овој закон, се органите на државната и локалната власт и другите државни органи, основани согласно со Уставот и со закон. Вработените во државната служба кои вршат помошни и технички работи за државната служба немаат статус на државни службеници. Одредени прашања поврзани со правата, обврските и одговорностите на вработените во Агенцијата за разузнавање, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, Центарот за управување со кризи, Дирекцијата за заштита и спасување, вработените кои вршат работи на обезбедување во казнено-поправните и воспитно-поправните установи, вработените во царинската и даночната администрација, лицата со посебни должности и овластувања и полициските службеници во Министерството за внатрешни работи, овластени службени лица во воената служба за безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана, ревизорите во Државниот завод за ревизија, вработените во агенциите, дирекциите, регулаторните тела и другите институции во кои со закон е формиран управен одбор, освен во Агенцијата за управување со одземен имот, можат да бидат уредени со закон, на начин различен од овој закон, ако тоа е неопходно поради специфичната природа на работните задачи и посебноста на извршувањето на посебните должности и овластувања.

За разлика од државните службеници, управувањето со јавните службеници сега се врши врз основа на многу различни правила и принципи, чијашто примена креира една прилично дисхармонична полифонија во рамките на јавната администрација. За жал, како резултат од оваа полифонија, пораката што ја добиваат вработените во јавната

администрација, но и граѓаните, како корисници на нивните услуги, не е дека се стимулираат покомплексните, поодговорните работни места и подобриот учинок на извршителите, туку дека за вработените се создава натпревар да се вработуваат во институции кои, заради определена причина (често независно од комплексноста, одговорноста, вредноста што ја креираат за корисниците или учинокот) имаат попријатни процедури на управување со човечките ресурси од некои други институции.

Со Законот за јавните службеници се уредуваат опфатот на јавната служба, заедничките начела и основите на вработувањето, правата и должностите, одговорноста, оценувањето, престанокот на вработувањето, заштитата и одлучувањето за правата и обврските и регистарот на јавните службеници.

Во законот е утврдено дека јавните службеници се лицата кои вршат работи и работни задачи од јавен интерес во согласност со Уставот, закон и ратификувани меѓународни договори, професионално, политички неутрално и непристрасно. Имено, јавни службеници се вработените кои вршат работи од јавен интерес во дејностите наука, труд и социјални работи, социјална заштита и заштита на детето, установите, фондовите, агенциите, јавните претпријатија основани од Република Македонија, а не се опфатени со Законот за државните службеници.

Согласно Законот за јавните службени Агенцијата за администрација остварува и надлежности поврзани со постапката за селекција и вработување на јавен службеник и за заштита и одлучувањето за правата и обврските на јавните службеници.

Јавна служба според споменатиот закон се институциите на дејностите наука, труд и социјални работи, социјална и детска заштита, установите, фондовите, агенциите, јавните претпријатија основани од Република Македонија, а не се опфатени со Законот за државните службеници. Институции, во смисла на овој закон, се сите државни органи и тела кои вршат работи од јавен интерес или доверени јавни овластувања, установи, фондови, агенции како и јавни претпријатија, основани од Република Македонија, а не се опфатени со Законот за државните службеници. Раководно лице на институцијата е именувано или избрано лице кое раководи со институцијата.

За прашањата кои се однесуваат на вработувањето, правата и должностите, одговорноста, оценувањето, престанокот на вработувањето, заштитата и одлучувањето за правата и обврските на јавниот службеник, за кои со закон е пропишана посебна постапка, се постапува според одредбите на соодветниот закон. Прашањата што не се уредени со овој закон треба да се уредат со посебен закон. Јавните службеници извршуваат работи и работни задачи од јавен интерес врз основа на Устав, закон и ратификувани меѓународни договори во согласност со Уставот.

Процесот на реформа на администрацијата сеуште не е оформен според очекувањата и предвидувањата, а посебно според барањата на и принципите кои постојат во Европската унија. Отсуствува правна рамка со која ќе бидат опфатени вработените во државната и јавната служба во Република Македонија врз единствени основи. Причините за тоа може да се анализираат но во основа се работи за процеси кои бараат подолг период на прилагодување, како и решавање на бројни институционални и финансиски основи и потреби.

Проблемите кои се јавуваат во однос на класификацијата, вработувањето и напредувањето во кариерата, контролата и управувањето со перформансите се смета дека можат да се надминат со обликување на модерен систем на администрација.

Проблемите кои се јавуваат во текот на секојдневното управување со човечките ресурси ги потенцираат барањата за измени на прописите и за воедначување на процесите и постапките во доменот на функциите на државната и јавната администрација. Покрај тоа, потребата за јакнење на капацитетите на администрацијата и општо на вработените во јавниот сектор, како за успешно извршување на нејзините функции, така и за примена на принципите на сервисна ориентираност, отвореност, достапност и соработка со граѓаните, со бизнис секторот и со невладиниот сектор, со цел давање на поквалитетни услуги ја истакнуваат потребата од промени на регулативата и воспоставување на унифицирани правила за управување со администрацијата.

Современите организации успехот на своето функционирање го мерат според тоа колку можат подобро и поинаку да работат во однос на другите и во практиката најголемо

внимание се посветува на истражувањето и примената на најефикасните методи на управувањето со ресурсите и нивната организација и мотивација. Пристапот кој се користи во аналитичките согледувања упатува дека дел од односите во администрацијата се дефинирани со одделни прописи (Законот за државните службеници и Законот за јавните службеници), кои како два паралелни системи функционираат, а се однесуваат на сегменти кои се финансираат од ресурсите на државата. Нивното преобликување или оформување на закон за административни службеници, односно за вработени во јавниот сектор е појдовната основа од која се тргнува во согледувањето на проблемот и проценката на влијанието на регулативата за оваа сфера.

Вработените во јавниот сектор ги креираат и реализираат идеите, ги водат евиденциите и базите на податоци, информациските системи и ја создаваат организациската култура. Со тоа луѓето и нивниот интелект, во услови на “економија на знаења” и “информатичко општество”, стануваат стратески ресурс на државата, а најголем предизвик претставува унапредувањето и развивањето на човечките потенцијали. Нивниот севкупен опфат води кон рационално работење и градење на современа форма на администрација во која се применуваат единствени принципи и облици на организација, раководење и финансирање.

Со регулирањето на опфатот на системите на управувањето со човечките ресурси во јавниот сектор, формите и облиците на вршењето на работите и работните задачи, постапките и надлежностите за вработувањето, статусот, правата, должностите и одговорностите на вработените во јавниот сектор, како и други прашања кои се однесуваат на вработените во јавниот сектор се смета дека може да се надминат проблемите кои се јавуваат во оваа сфера.

## **1.2 Причини за проблемите кои се предмет на разгледување**

Спроведувањето на реформи во делот на администрацијата има за цел зголемување на ефикасноста, ефективноста и отчетноста на администрацијата, зголемување на транспарентноста и отвореноста на системот, подобрување на квалитетот на услугите и зголемување на задоволството на граѓаните и приватните правни субјекти кои се корисници на јавните услуги. Реформските процеси се остваруваат со примена на стратегии, политики, законски и подзаконски решенија и мерки кои се базираат на успешни примери од практиката од одделни држави, како и на процесот на усогласување на македонското законодавство со европското законодавство и политики.

Во рамките на оцените извршени од СИГМА (ОЕЦД и ЕУ), прашањата на државната и јавната администрација, заземаат значајно место. Оценките се однесуваат на работите што се преземени во таа област и дали тие значат позитивна промена во правец на подобрување на управувањето и функционирањето на државната и јавната администрација. На тој начин се коментираат промените на Законот за државни службеници од септември 2009 и март 2010 година. Се рedefинираа надлежностите на Агенцијата за администрација, барањата за квалификации за вработување, и процедурите за вработување, мобилност и внатрешна конкуренција, плати и чекори за хоризонтално движење.

Во средината на април 2010 година, Собранието усвои нов Закон за јавни службеници. Согласно одлуките на Уставниот Суд, се утврди дека тој закон има одредени недостатоци, како во поглед на опфатот, така и во поглед на структурата. Со законот не беше направена разлика меѓу вработените во јавниот сектор кои вршат работи кои по својата природа се административни и можат да бидат унифицирано уредени и вработените кои се директни даватели на јавни услуги (лекари, наставници, професори, социјални работници, уметници, комунални работници, итн), кои имаат специфики во уредувањето, при што се оцени дека законот содржи бројни одредби кои предизвикуваа неконзистентност на системот и беа постепено укинувани.

Во декември 2010 година Владата на РМ усвои Стратегија за реформа на јавната администрација и детален Акциски план. Носењето на овие два документа беше оценето како политичка волја да се развива добра администрација и да се прави реформа во оваа исклучително значајна област.

Системот на вработените во јавниот сектор (државните и јавните службеници) сè уште има потреба од значителни промени со цел да се пресретнат професионалните стандарди. Првенствено причината за тоа лежи во несоодветната правна рамка, но и делумното непочитување на постојната правна рамка. Основно е да се изгради систем на јавна администрација која е базирана на заслуги (мерит систем). Наспроти тоа, се оценува дека вработувањето, унапредувањето, оценувањето и другите одлуки за кариерата на службениците се повеќе базирани на приватни мотиви одошто на заслуги. Друг индикатор за систематска неусогласеност со законите е практиката на работодавачите во јавниот сектор да ги избегнуваат процедурите на вработување предвидени со законот преку воведување на привремени вработувања.

Во иста насока, Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија (октомври 2012) укажува на постоење на фрагментираност во областа на државната и јавната служба во поглед на вработувањето, системот на плати, унапредувањето и прекинувањето на работниот однос.

Во Пристапниот дијалог на високо ниво, од март 2012 година, се дефинирани пет приоритетни подрачја, меѓу кои е реформата на јавната администрација. Се смета дека во рамките на тие реформи, Владата треба да спроведува кампањи за подигање на свесноста за врвниот менаџмент на министерствата и другите административни тела со цел да се развие култура на менаџерска отчетност.

Покрај оценките на состојбите околу јавната администрација, какви што се оние од СИГМА, спроведени се и повеќе проекти, анализи и истражувања, во рамките на техничката соработка со повеќе донатори, а со цел да придонесат во реформирањето на јавната администрација.

Оценките кои се дадени од стана на ЕУ дека е потребно да се обезбеди „транспарентност, професионалност и независност на јавната администрација“ упатуваат на потреба од нејзино соодветно уредување и оперативно оспособување. Отсуство на единствен систем на класификација на работните места и одговорности на вработените во јавниот сектор создава проблеми и различности во поглед на статусот на вработните, нивните работни позиции и плати (кои ги определуваат различни тела и органи), начелата врз основа на кои тие работат, обврските, одговорностите и правата кои ги имаат како вработени.

Основен фактор за унапредување на положбата на администрација во Република Македонија се вработените, односно човечкиот ресурс, положбата што ја има, функциите и управувањето со него. Човечките ресурси се и најскапи и најзначајни во остварувањето на целите и политиката на државата. Управувањето со човечкиот капитал ги обединува функциите и задачите поврзани со луѓето, нивното регрутирање и селекција, развојот на вработените во администрацијата во Република Македонија, нивното унапредување или деградирање, стимулирање, зголемување на нивниот капацитет, развој на талентите, мотивирање, управување со нивниот учинок и наградување. Интересот на граѓаните на Република Македонија, коишто се првенствениот клиент на администрацијата е да добијат ефикасна и ефективна јавна услуга со која ги остваруваат своите права и правни интереси. Тие очекуваат таа услуга да биде обезбедена од стручна, професионална, одговорна, но и задоволна администрација. За да може тоа да се постигне, принципите на управување со човечкиот капитал во администрацијата да бидат идентични, или барем слични, препознатливи и предвидливи ширум и долж администрацијата. Тоа значи дека ширум и

долж администрацијата основните процеси на регрутирање и селекција на вработените, развојот на вработените, нивното унапредување или деградирање, стимулирање, зголемување на нивниот капацитет, развој на талентите, мотивирање, управување со нивниот учинок и наградување треба да базираат на исти принципи. Современите администрации имаат тенденција да го имитираат начинот на управувањето на корпорациите при водењето на сопствените процеси на управување. Успешните корпорации навистина применуваат слични принципи и процедури на управување со своите вработени, без оглед на тоа во кој дел од светот функционираат и без оглед на тоа колку комплексни се нивните организации, производствени процеси и географски разместености.

Определувањето на бројот на потребните функции односно работни места за вршење на функциите што и се доверени на администрацијата станува неопходност за да се задоволат критериумите во врска со рационалното трошење на вкупните ресурси во една држава. Од таму, во креирањето на потребите, опфатот, бројот и видот на работни места се пристапува со аналитички метод, со планирање и со оформување на поширок преглед односно каталог на работни места во рамките на јавниот сектор што е еден од елементите кои се одразуваат врз проценката на влијанието на регулативата во оваа област.

## 2. Целите на предлог регулативата

Долгорочната цел на реформата е да **се зголеми ефикасноста и ефективноста на јавната администрација, да се намалат трошоците, а во исто време да се подобри квалитетот на услугите и нивната достапност до граѓаните.**

Целта на новата регулатива е да воспостави целосен и синхронизиран систем на администрација базиран на знаење. Со прецизно дефинирање на регулативата за надлежните органи и институции во јавниот сектор, во доменот на управувањето со вработените, можно е да се покрене потенцијал кој ќе влијае позитивно на растот и развојот на економијата на Република Македонија, намалување на невработеноста и јакнење на социјалната кохезија. Овој целосно нов модерен пристап кон управувањето со човечките ресурси, ги опфаќа елементите на корпоративно управување, согласно со најдобрите светски практики за управување базирано на компетенции преку уредување на статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување, мерењето на учинокот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници.

Ефектите од тоа се изразуваат преку зголемување на резултатите од работењето, намалување на трошоците за вработените во јавниот сектор и единственост во примената на принципите за управување со неа.

Со предложените реформи ќе се обезбеди клиентска ориентираност на јавните услуги, и ќе се креира поповолна работна средина која ќе овозможи подобар учинок на вработените. Ќе се воведат системи за управување со перформанси на кој нема да се гледа како на облик на казнување, туку како на инструмент за подобрување на учинокот и промена во свеста на јавните службеници, во насока на тоа јавните услуги мора да станат реактивни и да одговорат на потребите на граѓаните, наместо да бидат интерно насочени. Неопходно ќе биде да се развие и корпоративна култура, со цел создавање клима во која подобрувањето на перформансите станува начин на живот. Треба да се подобри процесот на оценување, наградување, мотивирање и другите елементи на кои се заснова културата на мерење на перформанси, да се прифатат новите вредности и начинот на однесување, со што вработените во јавниот сектор ќе придонесат организацијата да ги постигне своите цели. Понатаму треба да се овозможи премин од приватниот во јавниот сектор и обратно, како и мобилност меѓу различни институции во јавниот сектор, за вработените да се здобијат со искуства од новите предизвици и можности и да се инвестира во обуки и развој на секој поединец внатре во

администрацијата. Мобилноста, од друга страна, освен што овозможува добивање на пошироко работно искуство и зголемена перспектива за вработените.

Посакуваните ефекти треба да се согледаат во поголема опфатеност на секој сегмент на администрацијата. Тоа значи реализација на интересот во општеството за поефикасна администрација и користење на расположливи ресурси и за поквалитетно остварување на услугите од јавниот сектор за граѓаните и за бизнисот. Со примена на модели и добри практики кои постојат во сферата на јавниот сектор и кои се достапни во фазата на креирање на регулативата кај нас, како и со користење на можностите кои ги нуди информатиката за оформување на ефикасна јавниот сектор, очекуваните ефекти стануваат реалност.

Обезбедувањето единствени основи и принципи за управување со човечките ресурси во јавниот сектор со ја олеснува организацијата, финансирањето и раководењето со неа, а се создаваат и можности за институционално зајакнување на капацитетите на вработените во јавниот сектор и за примена на концептот на сеопфатност и единственост на вработени во јавниот сектор. Тоа влијае и на подобрување на основот за финансирање на јавниот сектор и примена на буџетски принципи во планирањето на средствата за одделни функции во јавниот сектор во Република Македонија.

### 3. Можни решенија (опции)

#### 3.1 *Опис на решението „не прави ништо“*

Во случај на оваа опција не би имало промени во законодавството за администрацијата. Тоа значи дека би се применувале прописите кои претходно се наведени и тоа Законот за државните службеници, Законот за јавните службеници, Законот за работните односи и материјалните закони кои ги уредуваат посебните сектори во јавната сфера. Со тоа не се создаваат можности за примена на нови форми на организација и работа на администрацијата. Исто така не би се примениле искуствата од најдобрите практики од земјите на ЕУ.

Анализата покажа дека системот на управување со човечките ресурси особено во јавната администрација изобилува со различни правила, процеси и решенија и тоа го дисторзира системот, го прави комплексен, нетранспарентен, тежок за разбирање од страна на јавноста, и со тоа некредибилен. Опцијата „не прави ништо“ би била „добра“ само од аспект на тоа дека не би предизвикала вознемирување кај постојните различни групи на вработени во јавниот сектор, затоа што би се задржала состојбата на статус кво. Меѓутоа, сите негативности кои претходно се истакнаа за оваа опција зборуваат дека таа опција не е одржлива од аспект на правичност, транспарентност и функционалност. Повторно ќе остане проблемот на нејасност на опфатот на регулативата, значајно различното решавање на прашањата на категоризација на звањата и работите места, различното решавање на концептот на учењето и развојот на вработените, управувањето со учинокот и компетенциите, кои само делумно се дефинирани. Со неправењето ништо, основната функција на јавната администрација, нејзината респонзивност кон барањата и очекувањата на граѓаните на Република Македонија, нема да биде подобрена.

Во продолжение презентираме размислување за тоа како оваа опција би одговорила на остварувањето на целите кои согласно добрите практики се сметаат за значајни за остварување на ефективен систем н УЧР:

- **Добро управување и раководење со човечките ресурси:** констатиравме разлики во пристапот, процедурите, правилата и системите на УЧР. Според тоа, неправењето ништо не може да биде поволно од аспект на доброто управување и раководење со човечките ресурси, заради тоа што на тој начин нема да се отстранат проблемите и

предизвиците на постојните системи на УЧР во Република Македонија.

- **Привлекување, мотивирање и задржување на најдобрите вработени за соодветното работно место.** Нејасноста, големите разлики во правилата и процедурите се елементи кои ја смалуваат атрактивноста на јавниот сектор и доколку ништо не се промени, институциите на јавниот сектор нема да имаат поголема атрактивност за добри вработени.
- **Способност за промена и развој.** Капацитетот и сегашната поставеност на управувањето со човечките ресурси и управувањето со промените во јавниот сектор на Република Македонија не ги одразува стандардите на модерните администрации, не е поволна и треба да се менува. Затоа, неправеењето ништо не му погодува на остварувањето ни на оваа цел.
- **Способност за обезбедување на добар учинок на администрацијата.** Се чини дека постои општ консензус за тоа дека учинокот на вработените во јавниот сектор во Република Македонија треба да се подобри и повторно, за тоа е потребно да се направат промени, регулаторни и/или нерегулаторни.

### **3.2 Опис на можните решенија (опции) за решавање на проблемот**

#### **3.2.1. Регулаторно решавање на проблемот**

Во основа се разработи можноста за регулаторно решавање на состојбите утврдени во администрацијата и тоа со донесување на законско решение/ја за администрацијата, односно за вработените во јавниот сектор со пропратни акти односно нова регулатива која ќе го обликува целосно просторот за изразување на администрацијата, а преку тоа и за примена на современи методи на управување со вработените во јавниот сектор во Република Македонија. Во овој контекст го анализираме донесувањето на законски решенија за вработените во јавниот сектор со четири можни решенија.

Во рамките на оваа опција за регулаторно решавање на состојбите, разгледуваме три можности, и тоа:

- **Можност 1:** Да се донесе нов закон за јавни службеници. Да се почитуваат сите досега потврдени исклучоци од законот, но да се види дали може некој дел од системот да се примени и кај нив, а останатите делови од системот на управување со човечките ресурси да се гради за тие дејности и работни места што ќе останат.
- **Можност 2:** Да се донесе закон за администрација, што ќе ги опфати и многу површно ќе ги уреди сите вработени во јавниот сектор, на централно и локално ниво, без оглед на досегашните исклучоци.
- **Можност 3:** Да се донесат две посебни законски решенија, при што првото би ги опфатило сите вработени во јавниот сектор, а второто административните службеници. Со првото решение би се утврдиле заедничките начела, права, должности, класификацијата, евиденцијата и мобилноста на сите вработени во јавниот сектор, и би се дала можност деталите да се уредат со посебните секторски закони, а со второто детално би се уредила само една од повеќето групи на вработени во јавниот сектор, односно групата која врши административни работи, или ткн. “core - јадро” администрација.

Трите можности се движат од состојба на најмали промени, како што е можноста 1, па



постепено се зголемуваат понудените промени, така што можноста 3 предвидува најсеопфатни промени.

**3.2.1.1. Можност (Решение) 1: Да се донесе нов закон за јавни службеници. Да се почитуваат сите досега потврдени исклучоци од законот, но да се види дали може некој дел од системот да се примени и кај нив, а останатите делови од системот на управување со човечките ресурси да се гради за тие дејности и работни места што ќе останат.**

Оваа можност предвидува носење на нов закон за јавни службеници. Тој закон би ги почитувал сите досега потврдени исклучоци од системот на управување со човечките ресурси и правилата на новиот систем би ги регулирал за тие дејности и работни места што остануваат.

Законот би ги земал предвид неодамнешните одлуки на Уставниот суд за укинување на јавни институции и јавни службеници во постоечката легислатива и легислативата во развој и не би ги регулирал давателите на јавни услуги и тоа: здравствените работници и здравствените соработници вработени во здравствените институции; уметниците, помошно уметничкиот персонал вработен во институциите од областа на културата; научниот и академски персонал вработен во институциите од областа на високото образование; вработените во јавните претпријатија и трговските друштва основани од Република Македонија, од општините, општините на градот Скопје како и од градот Скопје; вработените во судството вработените во регулаторните органи; вработените со посебни должности и овластувања утврдени со закон; и вработените во администрација кои извршуваат помошни или технички работи.

**Опфат во ова решение:** Целосно централизиран и унифициран систем на правила на УЧР, но само за дејностите и работните места кои не се изземени од системот досега. Многу дејности и работни места ќе останат неопфатени.

**Каталог на работни места:** Каталог на работните места и звањата ќе се изработи соодветно на предвидениот опфат. Иако каталогот на работните места и звањата веројатно може да се изработи и за звањата и дејностите кои се изземени, а со цел да послужат како статистичка основа за низа одлуки на државата во врска со функционирањето на државната и јавната администрација, а и во врска со нивното финансирање. Заради тоа, размислувањата во врска со каталогот ќе ги презентираме во рамките на првата можност / решение, а потоа нема да се навраќаме на тоа прашање. Тоа самото за себе бара да се донесе одлука кое решение е најприфатливо.

**Класификацијата на работните места може да се врши на неколку начини. Оваа елаборација би била еднаква за сите предвидени можности / решенија. Еве неколку начини на класификација / категоризација:**

1. Класификација на работни позиции за вработените во јавниот сектор во Република Македонија предложен од страна на RMS - Organizational Reform Services Ltd., а поддржан од ГИЗ. Тоа се 4 групи, со вкупно 15 нивоа на градација:
  - а) Висок менаџмент, или високи извршни позиции. Во оваа група се опфатени високи административни позиции кои се политички чувствителни. Нивната селекција и именување зависат од политички критериуми за кандидати кои се надвор од административна служба. Во оваа група се вклучени 3 нивоа на градација: СМ1; СМ2 и СМ3
  - б) Менаџмент, или извршни раководители. Тоа е ниво кое се однесува исклучиво на интерни и административни служби, кое се доделува на не-политички чувствителни и високо ниво на административни функции. Во оваа група се вклучени 4 нивоа на градација: М1; М2; М3 и М4

- c) Професионалци, или експерти. Во оваа група се вклучени вршители на должност на ниво на среден професионален менаџмент или професионални позиции. Тоа се - 4 нивоа на градација: П1; П2; П и П4
- d) Административни / Технички позиции. Во оваа група се вклучени оние работни места кои се однесуваат на раководни, помлади соработници и почетни влезни позиции на административна служба. Тие се опфатени со 4 нивоа на градација: А1; А2; А3 и А4

Оваа категоризација е едноставна и може да се примени. Ако ѝ е основната предност едноставноста, недостаток може да биде преголемото унифицирање на различни по содржина работни места под еден вид на работни места и занимања.

- 2. Класификација на јавните службеници согласно Системот за класификација на државните службеници управуван преку Законот за државни службеници, што значи категоризација на работните места по работни звања, во три категории:
  - a) Раководни (категорија I). На раководното ниво постојат 5 работни звања.
  - b) Стручни (категорија II). На стручното ниво постојат 4 работни звања.
  - c) Стручно-административни (категорија III). На стручно-административно ниво постојат 4 работни звања.

Оваа категоризација е уште поедноставна и таа може да се примени. Исто како и претходната, ако ѝ е основната предност едноставноста, недостаток може да биде преголемото унифицирање на различни по содржина работни места под еден вид на работни места и занимања.

- 3. Поинаков систем на организирање на работните места во јавната администрација, работните места во државната и јавната администрација во Република Македонија можат да се групираат во следните 5 групи во зависност од функцијата (улогата) што ја имаат:
  - a) Функција на креирање политики: стратегиско планирање, изработка на прописи, изработка на договори за изведба (перформанси), минимални стандарди, норми, анализа и евалуација на политики и евалуација, планирање.
  - b) Функција на обезбедување услуги: обезбедување на производи или услуги на внатрешни (други државни или јавни органи) или надворешни (лица, здруженија и организации, деца) клиенти.
  - c) Регулаторна функција: лиценцирање, сертификација, дозволи, акредитација, инспекција, проверка на усогласеност и финансиска ревизија.
  - d) Функција на координација, надзор и следење на изведбата: координирање на односи помеѓу различни тела, следење на изведби (перформансите) на помошни тела (органи во состав), помагање и овозможување на помошни тела (органи во состав) да стигнат до нивните поставени цели;
  - e) Функција на давање поддршка: управување со финансии (финансиски менаџмент), управување со човечки ресурси, информациски системи, инфраструктура, обука на вработените, преглед на ефикасноста и ревизија на управувањето, секретарски услуги.

Притоа, оваа категоризација може и треба да се прилагоди на спецификите на јавната администрација во Република Македонија, за да се избегнат определени преклопувања на одредени функции. На пример, согласно денешната практика во Република Македонија, нема цврста граница помеѓу функцијата која вклучува изработка, потпишување и/или издавање лиценци, дозволи и слични официјални акти и документи со функцијата на обезбедување услуги за клиенти, барем кога услугите се состојат во издавање документи. Оваа категоризација содржи и функционален пристап, а и не е претерано комплицирана и разгранета.

4. Можна е уште една форма на категоризација согласно функционалниот пристап, а тоа е слична на онаа којашто е применета во Република Словенија. Во тој систем, сите работни места, почнувајќи од Претседателот на Државата до помошните служби, се категоризирани во 10 групи и вкупно 29 подгрупи, согласно следнава класификација:
- A. Функции на државни органи и органи на локалната самоуправа. Во оваа група се поместени 5 подгрупи на работни места, носители на јавни функции.
  - B. Раководни лица кај буџетските корисници. Оваа група има една подгрупа, и таа ги содржи работните места на раководни органи.
  - C. Административни/службени лица во државната администрација, во администрацијата на локалната самоуправа и во другите државни органи и јавни институции. (се однесува на целиот јавен сектор). Во оваа група се поместени 6 подгрупи на работни места.
  - D. Работни позиции во сферата на образованието и спортот. Во оваа група се поместени 3 подгрупи на работни места.
  - E. Работни позиции во сферата на здравствената заштита. Во оваа група се поместени 4 подгрупи на работни места.
  - F. Работни позиции во сферата на социјалната заштита. Во оваа група се поместени 2 подгрупи на работни места.
  - G. Работни позиции во сферата на културата и информациите. Во оваа група се поместени 2 подгрупи на работни места.
  - H. Работни позиции во сферата на науката. Во оваа група се поместени 2 подгрупи на работни места.
  - I. Работни позиции во јавните агенции, јавните фондови, другите јавни институти и јавно-комерцијални институции и други буџетски корисници. Во оваа група е составена од 1 подгрупа на работни места.
  - J. Помошни работни позиции (се однесува на целиот јавен сектор). Во оваа група се поместени 3 подгрупи на работни места.

Предноста на оваа категоризација е дека е сеопфатна. Ги опфаќа вработените и функционерите во целата државна и јавна администрација, и тоа и на централно и на локално ниво. Не ги опфаќа само вработените во претпријатијата делумно или целосно поседувани од државата. Друга предност е дека е доволно детална и разгранета за да можат во неа да се пронајдат сите типови на работни места во администрацијата, без да се чувствуваат унифицирани со други, не толку сродни работни места и позиции. Во таа смисла, ваквата класификација може да се користи и како преодна форма, додека во општеството да се создаде култура на примена и препознавање на поедноставна категоризација, слична на онаа што се воспостави во државните служби.

Но, како што спомнавме на почетокот, во ова решение, може да се прави каталог само за работните места кои не се изземени од законот или пак и за сите вработени, без оглед на тоа што не се регулираат со тој закон.

**Систем на плати.** Треба да се разработи систем на плати кој би се применувал само на вработените на кои ќе се однесува предложеното решение. Останатите ќе продолжат да добиваат плата согласно решенијата во нивните матични закони на дејноста, односно Законот за работни односи. Добра практика е да постои систем на основна плата, да има малку додатоци на платата, а повеќе да биде разработен системот на управување со учинокот.

**Систем на учење и развој.** Треба да се разработи систем на учење и развој кој би се применувал само на вработените од предложеното решение. Останатите ќе продолжат да ги применуваат правилата на учење и развој согласно решенијата во нивните матични закони на дејноста, односно Законот за работни односи.

**Систем на управување со учинокот за вработените.** Треба да се разработи систем на управување со учинокот кој би се применувал само на вработените на кои ќе се однесува законското решение за вработените во јавниот сектор. Останатите ќе продолжат да ги применуваат правилата за управување со учинокот согласно решенијата во нивните матични закони на дејноста, односно Законот за работни односи.

**Примената на одделните компетенции на вработените во јавниот сектор.** Треба да се разработи систем на управување со човечките ресурси за вработените врз основа на компетенциите, и тоа во администрација на која се однесува предложеното решение. Останатите ќе продолжат да ги применуваат правилата за управување со човечките ресурси со примена на компетенциите на вработените, согласно решенијата во нивните матични закони на дејноста, односно Законот за работни односи. Моменталната практиката во земјата упатува на тоа дека не се води сметка за одделните компетенции на вработените, освен сложеноста на работата и образованието и оваа сфера од УЧР треба значајно да се промени и да се воведат практики кои ќе ги земаат предвид различните компетенции на вработените.

Од аспект на четирите цели на добрата администрација - да може лесно да се управува, да биде доволно атрактивна за добри вработени, да биде доволно флексибилна и способна да се менува и да има добар учинок, значи да биде ефективна, ова решение ќе обезбеди ограничена придобивка, првенствено заради тоа што оваа опција не предвидува темелни фактички промени во системот на УЧР, туку регулирање помалку или повеќе на постојната состојба за определено подобрување на процесите таму каде што за тоа има потреба и можност.

**3.2.1.2. Можност (Решение) 2: Да се донесе закон за администрација, што ќе ги опфати и многу површно ќе ги уреди сите вработени во јавниот сектор, на централно и локално ниво, без оглед на досегашните исклучоци.**

Оваа можност предвидува носење на нов закон за администрација. Тој закон би се однесувал на сите вработени и функционери во државните и јавните служби, на централно и локално ниво, без оглед на досегашните исклучоци. Единствено ќе се изземат претпријатијата во државна сопственост. Работните места и занимањата во сите дејности во државната и јавната администрација ќе бидат само делумно регулирани, како што се предложи во првото решение. Исто така тоа ќе значи изработка на каталог на работни места и соодветни систематизации и организации во одделните институции, органи и агенции, согласно договорена класификација на групи и подгрупи работни места и занимања.

Со донесувањето на ваков тип законско решение ќе се овозможи да се создададе правна рамка која ќе ги опфати вработените во државната и јавната служба. Ваквото решение е напреднат напор на јавната администрација да промовира развој на унифициран систем на класификација на кадрите на административни службеници. Ќе ги замени постоечките Закон за државни службеници и Закон за јавни службеници, но нема да даде можност за доволно детално уредување на исти или слични категории на работни места, за кои постои потреба од попрецизно регулирање. Дефинициите на одделните термини од првото решение остануваат со значење и во ова решение.

**Опфат во ова решение:** Целосно централизиран, но прилично површен систем на правила на УЧР, за сите дејности од државната и јавната администрација и нивните работните места. Единствено ќе бидат изземени јавните претпријатија и претпријатијата во целосна или делумна сопственост на државата.

**Каталог на работни места:** Каталог на работните места и звањата ќе се изработи соодветно на предвидениот опфат, така што ќе биде сеопфатен, со исклучок а вработените во претпријатијата во целосна или делумна сопственост на државата. Размислувањата во врска со

каталогот ги презентираме во рамките на првата можност / решение.

**Можностите за класификацијата на работните места се дадени во првото решение, точка 3.2.1.1**

**Систем на плати.** Треба да се разработи систем на плати за вработените во целата администрација, односно во јавниот сектор освен во јавните претпријатија и претпријатијата во државна сопственост. Потребно е да се анализираат состојбите кај останатите и да се почне постапка за некакви рамковни правила. Во ова решение, тој систем би се применувал во целост на вработените на кои ќе се однесува новото законско решение за администрацијата. За останатите ќе се оцени кои се елементите, и дали има такви за кои можат да се креираат правила на заедничко регулирање, а за другите ќе се продолжи со примената на решенијата во нивните матични закони на дејноста, односно Законот за работни односи.

**Систем на учење и развој.** Треба да се разработи систем на учење и развој за вработените во јавниот сектор која не е изземен од новото законско решение за администрацијата, односно за вработените во јавниот сектор. Треба да се анализираат состојбите кај останатите и да се почне постапка за некакви рамковни правила. Во ова решение, тој систем би се применувал во целост на вработените на кои ќе се однесува новото законско решение за администрацијата. За останатите ќе се оцени кои се елементите, и дали има такви за кои можат да се искреираат правила на зедничко регулирање, а за другите ќе се продолжи со примената на решенијата во нивните матични закони на дејноста, односно Законот за работни односи.

**Систем на управување со учинокот за вработените.** Треба да се разработи систем на управување со учинокот за вработените во целиот јавен сектор освен во претпријатијата во државна сопственост. Во ова решение, тој систем би се применувал во целост на вработените утврдени во предложеното решение, но би бил многу површен. Нема да има исклучоци освен во претпријатијата во државна сопственост.

**Примената на одделните компетенции на вработените во администрација.** Треба да се разработи систем на примена на одделните компетенции за вработените во системот на УЧР, во целиот јавен сектор освен во јавните претпријатија и претпријатијата во државна сопственост. Во ова решение, тој систем би се применувал во целост на вработените на кои ќе се однесува новото законско решение за администрацијата, односно за вработените во јавниот сектор. Нема да има исклучоци освен во претпријатијата во државна сопственост. Оваа сфера од УЧР треба значајно да се промени и да се воведат практики кои ќе ги земаат предвид различните компетенции на вработените. На прв поглед се чини дека оваа сфера нема да може да истрпи примена на единствени компетенции во сите области и за сите работни места, без оглед на исклучоците, но и тоа треба дополнително да се потврди.

Од аспект на трошоци, ова решение ќе предизвика трошоци за буџетот, заради тоа што ова решение претпоставува целосно и иновирано регулирање на некои односи од кои некои веќе постојат но и се воспоставуваат нови. Трошоците би биле во обезбедување на поригорозни правила за селекција при вработување, што подразбира изработка на тестови и софтверски апликации, ангажирање на професионалци од областа на селекцијата при вработување, а најголем дел би отпаднал на задолжителното стручно усовршување на вработените. Истовремено, трошоци би имало и за организирање на обуки и изработка на прирачници и упатства за примена на предвидените законските измени.

**3.2.1.3. Можност (Решение) 3: Да се донесат две посебни законски решенија, при што првото би ги опфатило сите вработени во јавниот сектор, а второто само административните службеници. Со првото решение би се утврдиле заедничките начела, права, должности, класификацијата, евиденцијата и мобилноста на сите**

**вработени во јавниот сектор, а со второто детално би се уредила само една од повеќето групи на вработени во јавниот сектор, односно групата која врши административни работи, или ткн. “core - јадро” администрација.**

Оваа можност предвидува носење на две нови законски решенија за уредување и зајакнување на стандардите во администрацијата, односно за вработените во јавниот сектор. Со законското решение за вработените во јавниот сектор би се дефинирале подрачја кои би можеле да бидат предмет на заедничко регулирање. Тие подрачја би можеле да бидат, следниве: воспоставување на општите начела на вработените во јавниот сектор, како на пример начелото на законитост, стручност и компетентност, сервисна ориентираност, професионалност, отчетност, транспарентност, непристрасност и објективност, доверливост, економичност, спречување на судир на интереси, обезбедување еднакви услови, можности и правична застапеност; класификација на работните места и евиденција на вработените во јавниот сектор; права должности и одговорности на вработените во јавниот сектор; мобилност.

Со законското решение за административните службеници би се дефинирал статусот, класификацијата, вработувањата, управувањето, дефинирање и развој на компетенциите, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување, мерењето на ученикот, одговорност на вработените и основните дисциплински мерки, престанок на работниот однос и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници

Некои специфичности на дејностите можат да се решаваат и со постојните матични закони во соодветната дејност. Дејностите и работните места кои не се спорни од аспект на нивно регулирање ќе бидат целосно регулирани, како што се предложи во првото решение. Исто така тоа ќе значи изработка на каталог на работни места и соодветни систематизации и организации во одделните институции, органи и агенции, согласно договорена класификација на групи и подгрупи работни места и занимања. Оваа можност предвидува комплетно регулирање на системот на управување со човечките ресурси, за дејностите и работните места кои се изземени во досегашниот систем на УЧР во Република Македонија и воведување на основни начела, права и должности на оние што се изземени од тој систем.

Со донесувањето на две законски решенија ќе се овозможи да се создаде правна рамка која ќе ги опфати вработените во јавниот сектор и ќе го промовира развојот на унифициран систем на административните службеници. Работните места и занимањата во сите дејности во државната и јавната администрација ќе бидат целосно регулирани. Ќе се изработи каталог на работни места и соодветни систематизации и организации во одделните институции, органи и агенции, согласно договорена класификација на групи и подгрупи на работни места и занимања. Овие законски решенија ќе ги заменат постоечките Закон за државни службеници и Закон за јавни службеници и ќе ги земе предвид неодамнешните одлуки на Уставниот суд за вклучување и укинување на јавни институции и јавни службеници во постоечката легислатива и легислативата во развој.

**Опфат во ова решение:** Воспоставување на систем на стандарди, принципи и правила на УЧР, за органите на државната и локалната власт и другите државни органи; 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, и подетално уреден, унифициран систем за целосно управување со административните службеници, односно оние вработени во јавниот сектор кои вршат работи од административна природа.

**Каталог на работни места:** Каталог на работните места и звањата ќе се изработи соодветно на предвидениот опфат, така што ќе биде сеопфатен. Размислувањата во врска со каталогот ги презентиравме во рамките на првата можност / решение. Тоа бара да се донесе одлука за тоа кое решение е најприфатливо.

**Можностите за класификацијата на работните места се дадени во првото решение, точка 3.2.1.1**

**Систем на плати.** Треба да се разработи унифициран систем на плати за сите вработени, но со оглед дека тоа претпоставува претходна изработка на Каталог на работни места, да се воспостави само унифициран систем за плати на административните службеници со определени исклучоци, се додека не се донесе посебно законско решение за плати за цел јавен сектор.

**Систем на учење и развој.** Треба да се разработи систем на учење и развој за административните службеници преку обезбедување на обуки релевантни за стратешките цели на организацијата и за професионалниот и личниот развој на службеникот, во текот на целата кариера, спроведени и овозможени првенствено преку Академијата за стручно усовршување на административните службеници. За останатите групи на вработени во јавниот сектор да се даде само основа, која понатаму ќе биде разработена во материјалните закони.

**Систем на управување со учинокот за вработените.** Треба да се разработи прецизен и објективен систем на управување со учинокот за административните службеници. За останатите групи на вработени во јавниот сектор да се даде само основа, која понатаму ќе биде разработена во материјалните закони, но на начин во кој вработените ќе знаат што се очекува од нив, раководителите знаат дали вработениот е способен да одговори на поставените цели и задачи и притоа некавалитетниот учинок е идентификуван и дадена е можност за подобрување додека добриот учинок е признаен и награден.

**Примената на одделните компетенции на вработените во администрација.** Треба да се разработи прецизен систем на примена на одделните компетенции за административните службеници. За останатите групи на вработени во јавниот сектор да се даде само основа, која понатаму ќе биде разработена во материјалните закони, но на начин кој ќе ги земе предвид различните компетенции на вработените.

Од аспект на трошоци, ова решение ќе предизвика трошоци за буџетот, заради тоа што ова решение претпоставува целосно и иновирано регулирање на некои односи од кои некои веќе постојат но и се воспоставуваат нови. Трошоците би биле во обезбедување на поригорозни правила за селекција при вработување, што подразбира изработка на тестови и софтверски апликации, ангажирање на професионалци од областа на селекцијата при вработување, а најголем дел би отпаднал на задолжителното стручно усовршување на вработените. Истовремено, трошоци би имало и за организирање на обуки и изработка на прирачници и упатства за примена на предвидените законските измени.

### *3.2.2. Нерегулаторни мерки*

Јавната администрација не е област која може да егзистира без прецизна регулатива со оглед на бројните барања, потреби, обем на средства, специфичности на системот и на носителите на активностите и сè тоа во еден комплексен сложен систем во кој треба да се уредат работите врз принципелна и законска основа.

Заради тоа, со нерегулаторна мерка, едукации и информации, не би можело да се решат прашања кои по својата суштина се поврзани со бројни права, средства, програми и буџетирање на разни нивоа со организирање на институционална основа и поддршка. Сите тие прашања е неопходно да бидат правно и нормативно регулирани, а со тоа прецизно

определени и во насока на задоволување на потребите на граѓаните.

Заради тоа со примена на нерегулаторна мерка за јавната администрација не се согледува димензијата, обемот на потребите и можностите за функционирање на системот на администрацијата и не може да се придонесе за подобрување на условите во оваа сфера. Освен тоа колку и да има потреба од отсуство на мешање на државата во економијата (за што се залагаат либералните концепти на организирање на државното уредување, односно пазарот да ги регулира односите), факт е дека државата со целиот инструментариум, механизми и средства со кои располага е неопходно потребна, особено во правниот систем, и во поставувањето на правилата на функционирањето на учесниците на пазарот, а особено на своите институции и на институциите за кои таа е директно задолжена. Тоа се потврди и во фазите на криза односно рецесија на која беа изложени најголемиот број држави во светот при што главен носител на мерките за излез од кризата и за решавање на социјалните прашања повторно се појави државата, преку институциите на системот и со активација на администрацијата.

Инаку и оваа опција не е без финансиски средства, заради тоа што примената на нерегулаторните средства и методи значат ангажирање на финансии за нивно спроведување.

#### **4. Проценка на влијанијата на регулативата**

*Можни позитивни и негативни влијанија од секоја од опциите:*

##### *4.1 Економски влијанија*

###### *4.1.1. Решение „не прави ништо“:*

- нема ни позитивни ни директни негативни економски влијанија. Сепак, отсуството на ново законско решение може да значи дека нема да се искористат евентуалните предностите од законското решение, а кои првенствено би требале да бидат изразени во зголемувањето на ефективност на администрацијата и подобриот капацитет за добар економски менаџмент со земјата.

###### *4.1.2. Решение за носење законско решение, со опциите 1, 2 и 3:*

Основните економски ефекти на законското решение за администрацијата, односно за вработените во јавниот сектор би требале да бидат во обезбедувањето ефикасност и ефективност на администрацијата и јавниот сектор во Република Македонија, а со тоа и зголемување на капацитетот за добро економско управување со државата. Обезбедувањето на добар учинок на администрацијата би бил најголемиот економски ефект од законското решение, и цел би било тој да се оствари. Причините за тоа се лоцирани во следниве аспекти:

- Барањата на јавноста се свртени кон ефикасна и ефективна администрација која оперативно и брзо ќе одговара на барањата на јавноста да добие квалитетна, навремена и ценовно ефикасна јавна услуга. Искуствата на развиените земји одат во правец на УЧР во јавниот сектор со воведување на јасни правила, но правила кои ќе овозможуваат и соодветно ниво на менаџерска дискреција и отчетност за постигнатите (и позитивни и негативни) резултати.
- Така поставената администрација има поголема моќ да ги привлече, мотивира и задржи најдобрите вработени за соодветното работно место. Вработените во јавниот сектор, по правило имаат (и треба да имаат) поголемо чувство за значењето на работата што ја вржат за општеството и за граѓаните. Во таа смисла, нематеријалните типови на наградувања и признанија, а не само материјалните, вообичаено, имаат



големо значење за вработените. Сепак јавниот сектор треба да биде доволно атрактивен за своите вработени, и да им обезбедат на нивните вработени чувство дека се почитувани, дека имаат можност да го изразат својот оперативен и креативен капацитет и дека можат да го остварат својот личен професионален развој.

- Вработените во администрацијата треба да развиваат способност за промена и развој. Исклучително големите промени што секојдневно се случуваат во општеството бараат нови услуги и имаат постојани очекувања за зголемен квалитет и разновидност на услугите од јавниот сектор. Се менуваат и состојбите на пазарот на трудот, така што понудата и побарувачката на квалификувана работна сила постојано се менува и јавните и државните служби мораат да ги следат состојбите на тој пазар за да бидат доволно атрактивни за своите вработени, а сè со цел да можат да обезбедат најдобри услуги на своите клиенти – граѓаните на Република Македонија. Затоа јавниот сектор треба да имаат политики за УЧР кои ќе бидат доволно флексибилни за да можат да се менуваат согласно настанатите потреби и промени.
- Вработените во администрацијата треба да развиваат способност за обезбедување добар учинок. Следењето и форсирањето на учинокот на вработените во јавниот сектор станува од особено значење, за да може администрацијата да обезбеди соодветна на очекувањата, квалитетна и ценовно ефикасна услуга за граѓаните. Притоа, треба да се води сметка за добар учинок на организацијата од јавниот сектор и индивидуално за секој вработен во неа. Притоа, станува јасно дека не е важно само тие да работат повеќе, подолго или побргу. Многу поважно е да ги преземаат правите решенија, во право време, на вистинскиот начин, односно да постигнуваат ефект и добар учинок од својата работа. Во таа смисла, јавните служби и организации не се различни од приватниот сектор. Управувањето со учинокот, заради тоа е многу важен елемент на УЧР со цел да се даде сигналот дека учинокот е многу важен и тој ќе се следи и подобрувањето ќе се наградува – нематеријално, а можеби и материјално.

Посакуваните ефекти треба да се согледаат во поголема опфатеност на секој сегмент на администрацијата. Тоа значи реализација на интересот во општеството за поефикасна администрација и користење на расположливи ресурси и за поквалитетно остварување на услугите од јавниот сектор за граѓаните и за бизнисот. Со примена на модели и добри практики кои постојат во сферата на јавниот сектор и кои се достапни во фазата на креирање на регулативата, како и со користење на можностите кои ги нуди информатиката за оформување на ефикасна јавниот сектор, очекуваните ефекти можат да се реализираат.

Опскрбувањето на јавниот сектор со единствени основи и принципи за управување со човечките ресурси ја олеснува организацијата, финансирањето и раководењето со неа, а се создаваат можности за институционално зајакнување на капацитетите на вработените во јавниот сектор за добро сервисирање на граѓаните, претпријатијата, домаќинствата. И не е случајно што добрата, ефикасна и ефективна администрација е еден од најзначајните фактори на конкурентноста на националните економии.

## **4.2 Фискални влијанија**

### **4.2.1. Решение „не прави ништо“:**

- нема ни позитивни ни директни негативни фискални влијанија.

### **4.2.2. Решение за носење законско решение**

- Не се очекуваат позначајни фискални влијанија, можните трошоци што би се предизвикале од законското решение во голем дел имаат карактер на опортунитетни трошоци, што значи дека реален одлив на пари од буџетот за таквиот вид на трошоци не би

требало да се случат. Трошоците би биле во обезбедување на поригорозни правила за селекција при вработување, што подразбира опремување на просториите за селекција при вработување, изработка на тестови и софтверски апликации, ангажирање на професионалци од областа на селекцијата при вработување, а најголем дел би отпаднал на задолжителното стручно усовршување на вработените. Истовремено, трошоци би имало и за организирање на обуки и изработка на прирачници и упатства за примена на предвидените законските измени. Сепак, имајќи предвид дека сите овие активности веќе во добар дел се спроведуваат, нема да има посериозни буџетски влијанија.

#### **4.3 Социјални влијанија**

##### **4.3.1. Решение „не прави ништо“:**

- нема ни позитивни ни директни негативни социјални влијанија. Сепак отсуството на законско решение, може да значи недоволен напредок во основните цели што тој треба да ги донесе од аспект на добар социјален развој во општеството.

##### **4.3.2. Решение за носење законско решение**

- Очекувано е законското решение да ги зајакне основните принципи на добра, респонзивна и чувствителна администрација: администрација која се раководи од начелата на доверливост и предвидливост, односно правна сигурност во своето функционирање, отвореност и транспарентност и отчетност (одговорност). Таквата администрација може да обезбеди добар, врамнотежен и релаксиран социјален развој во земјата. Добра, обучена, професионална администрација е најдобриот катализатор за постигнување на основните социјални цели во една здраво општество: намалување на сиромаштијата, заштита и унапредување на здравјето, заштита и унапредување на човековите права и родовата еднаквост, заштита на ранливите групи и обесправените и др.

#### **4.4 Влијанија врз животната средина**

##### **4.4.1. Решение „не прави ништо“:**

- нема влијанија врз животната средина.

##### **4.4.2. Решение за носење законско:**

- Законското решение не предизвикува влијанија врз животната средина.

**4.5 Административни влијанија и трошоци – се земаат предвид само трошоците за регулаторното решение, затоа што опцијата на нечинење нема административни трошоци и влијанија.**

*а) трошоци за спроведување*

*Не е предвидено формирање на нови институции/органи за спроведување на препорачаното решение*

*б) трошоци за почитување на регулативата*

## 5. Консултации

### 5.1 Засегнати страни и начин на вклучување

Во текот на спроведувањето на анализата беше разговарано со претставници од сите министерства или други институции од јавниот сектор во Република Македонија. Состаноците беа организирани со цел да се согледаат ставовите и сфаќањата во врска со евентуалното воедначување на практиките и процесите во администрацијата. Состаноците беа организирани и со цел да се направат подготовките за Прашалникот што беше доставен до сите институции на јавниот сектор. Самиот прашалник имаше за цел да го почне дијалогот околу потребата на унифицирање на некои решенија, особено во третманот на работните места и воспоставувањето на системот на компетенции за вреднување на работните места и учиниот од нив. Подоцна, како подготовка на институциите за прашалниците беше разговарано со уште повеќе претставници од различни институции од јавниот сектор во Република Македонија.

### 5.2 Преглед на добиените и вградените мислења

Од разговорите со претставниците на овие министерства, беше согледано дека ќе биде многу тешко да се прави сеопфатна реформа на администрацијата, особено во оние делови од јавниот сектор, чишто претходни решенија беа оспорени од Уставниот суд. Тоа беше сознание кое се имаше предвид при нудењето на опција за законско регулирање на материјата којашто е изводлива, а ефикасна.

По спроведениот јавен увид и јавна расправа по предложеното решение ќе се презентираат добиените мислења и коментари.

### 5.3 Мислењата кои не биле земен предвид и зошто

По спроведениот јавен увид и јавна расправа по предложеното решение ќе се презентираат добиените мислења и коментари и ќе се даде образложение за неприфатените коментари.

## 6. Заклучоци и препорачано решение

Во рамките на овој Извештај направена е анализа на опциите за регулирање на администрацијата и идентификација на влијанија. Врз основа на направените споредувања на опциите може да се заклучи дека Опцијата-регулаторно решавање на проблемот се истакнува како најприфатлива и потребно е да се применат елементите кои во неа се елаборирани за да се оствари истата.

Имено со регулаторното решавање на проблемот се предлага оформување на два посебни закони со што ќе се определат општите услови за постоење и активност на администрацијата во Република Македонија во целина.

Оформување на нова законска регулатива како што е прикажано во Опцијата за регулаторно решавање на проблемот од оваа анализа, можност три, треба да го даде неопходниот предуслов и реална поддршка за функционална единственост на администрацијата. На тој начин со реална правна, фискална, материјална и организациска поставеност може да се развива администрацијата во Република Македонија и да ги дава позитивните ефекти кои се очекуваат на планот на подобро користење на ресурсите намалување на трошоците и зголемување на ефикасноста од работењето. Притоа, од аспект на очекуваните придобивки, ни се чини дека третата можност (решение) би дала најголем ефект, првенствено заради поголемиот опфат на институциите и работните места и можноста подобро да се управува со целината на администрацијата. Се оценува дека третата можност

има капацитет најдобро да одговори на четирите очекувани цели на администрацијата: со неа да може ефикасно да се управува, да биде атрактивна за најдобрите вработени, да овозможи флексибилност и промени согласно потребите и да биде ефикасна во работите што ги врши. Најголема причина за таквата оцена е дека оваа можност предвидува многу малку исклучоци од општиот систем, а притоа тој ќе се разработи со конзистентни, кохерентни и практични решенија. Доколку се потврди дека оваа можност не може да се спроведе би ја претпочитале втората можност (решение).

## **7. Спроведување на препорачаното решение**

*7.1 Потреба од менување на закони и подзаконска регулатива во областа или други сродни области*

Прегледот на закони за кои ќе има потреба од менување и усогласување со препорачаното решение е даден во Прилог 1.

*7.2 Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување*

Прегледот на подзаконски акти за спроведување на препорачаното решение е даден во Прилог 2.

*7.3 Органи на државната управа, државни органи и други органи надлежни за спроведување*

- ✓ Министерството за информатичко општество и администрација;
- ✓ Министерството за финансии;
- ✓ Секретаријатот за спроведување на рамковниот договор;
- ✓ Агенцијата за администрација.

*7.4 Активности за обезбедување на ефикасно спроведување на предлогот на закон*

- Работилници за запознавање на администрацијата со законските решенија;
- Информативна кампања за јакнење на свеста;
- Обука за одредени политики дефинирани во рамките препорачаното решение како што се систем на управување темелен на компетенции, управување со учинок.
- Креирање на веб простор на страницата на МИОА за најчесто поставувани прашања во однос на имплементацијата на законските решенија
- Користење на електронскиот систем на учење и микро-учење на МИОА за дисеминација на стандардите и новините кои произлегуваат од понудените решенија

## **8. Следење и евалуација**

*8.1 Начин на следење на спроведувањето*

Министерството за информатичко општество во соработка со Министерството за финансии, Секретаријатот за спроведување на рамковниот договор и Агенцијата за администрација ќе биде одговорно за следење на имплементацијата за законските решенија.

*Владата на Република Македонија, преку Комитетот за реформа на јавна администрација ќе го следи квалитетот и успешноста од имплементацијата на новите законски решенија. Научените лекции ќе бидат предмет на поширока дебата.*

## **8.2 Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови**

Среднорочна евалуација на ефектите од предложените решенија ќе биде следена низ следните индикатори:

- Воспоставена и функционална Академија за стручно усовршување на административните службеници со квалитетни програми за обука
- Зајакнат и функционален систем за вработување, темелен на заслуги преку Центарот за селекција на кандидати за вработување
- Непристрасна, објективна и функционална комисија за одлучување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен
- Развиен систем на управување темелен на компетенции
- Воведен Каталог на работни места
- Воспоставен регистер
- Пропишан кодекс на административните службеници
- Воспоставен и функционален Регистар за вработени во јавниот сектор
- Воспоставен и функционален Регистар за оценки на административните службеници
- Воведена трансфер листа за можни преземања
- Развиена база на податоци за ментори
- Закони кој уредуваат прашања на кој се упатува во препорачаното решение ќе бидат усогласени најдоцна до денот на примена на препорачаното решение
- Усогласени акти за внатрешна организација и акти за систематизација на работни места
- Донесени подзаконски прописи
- Подобрена мотивација и ефикасност во работењето
- Зголемена мобилност во службата

### **Изјава од државниот секретар**

**Нацрт Извештајот за проценка на влијанието на регулативата е изготвен во согласност со Методологијата за проценка на влијанието на регулативата. Тој дава реална проценка на можните влијанија и очекуваните ефекти, како и трошоците кои се однесуваат на секоја од утврдените можни решенија (опции) за решавање на проблемот.**

**Датум:**

.....

\_\_\_\_\_

**потпис на државен секретар**

**ПРИЛОГ 1.** Преглед на закони за кои ќе има потреба од менување и усогласување со препорачаното решение

1. Закон за здравствена заштита
2. Закон за културата
3. Закон за филмската дејност
4. Закон за заштита на културно наследство
5. Закон за основното образование
6. Закон за средното образование
7. Закон за високото образование
8. Закон за истражувачка дејност
9. Закон за библиотеките
10. Закон за социјалната заштита
11. Закон за заштита на децата
12. Закон за одбрана
13. Закон за полиција
14. Закон за внатрешни работи
15. Закон за Агенцијата за разузнавање
16. Закон за извршување на санкции
17. Закон за финансиската полиција
18. Закон за шумите
19. Закон за јавните претпријатија
20. Закон за судската служба
21. Закон за јавно обвинителска стручна служба
22. Закон за царинската управа
23. Закон за државната ревизија
24. Закон за Управата за јавни приходи
25. Закон за инспекциски надзор
26. Закон за класифицирани информации
27. Закон за управување со кризи
28. Закон за заштита и спасување
29. Закон за катастар на недвижности

**ПРИЛОГ 2.** Преглед на подзаконски акти за спроведување на препорачаното решение кои ќе ја доуредат следната материја:

1. Рамката на општи компетенции за административни службеници
2. Формата на образецот на годишен план за вработувања на административни службеници за следната календарска година
3. Формата на образецот на извештаите за реализација на годишен план за вработувања на административни службеници за следната календарска година
4. Услови за начинот на спроведување на испитот за административен службеник и тестот на личност
5. Формата и содржината на поединечниот и на групниот јавен оглас, начинот на поднесување на пријавата, описот на нивоата на европската јазична рамка и соодветното бодување на меѓународно признатите сертификати, поблиските услови за спроведување на административната селекција, писмените тестови, проверката на веродостојност на докази и интервјуто, тестот на личност како и начинот на нивно бодување и максималниот број на бодови од постапката на селекција
6. Формата и содржината на интерниот оглас, начинот на поднесување на пријавата за унапредување, поблиските услови за спроведување на административната селекција и интервјуто, како и начинот на нивно бодување и максималниот број на бодови од постапката на селекција, во зависност од категоријата на работно место за кое е објавен јавниот оглас
7. Начинот на организирање и спроведување на обуките во училища и преку електронскиот систем за управување со обуки го пропишува министерот.
8. Содржината и формата на Годишна програма за генерички обуки за административни службеници
9. Формата, содржината и начинот на водење на Каталогот за работни места, начинот на определување на шифрите на работните места, како и начинот на внесување и бришење на работните места од Каталогот
10. Формата и содржината на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места
11. Методологијата за планирање на вработувањата во јавниот сектор
12. Формата и содржината на Регистар на вработените во јавниот сектор, начинот на неговото водење, начинот на пристап, користење, обработката на податоците, како и начинот на обезбедување одговорност за веродостојноста и безбедноста на податоците
13. Начинот на располагање со подароците, начинот на управување со евиденцијата и другите прашања во врска со примањето на подароци
14. Формата и содржината на трансфер листа, како и начинот на водењето, начинот на пристап, како и начинот на обезбедување на одговорност за веродостојноста и безбедноста на податоците