

Извештај од Мониторот за РЈА во Северна Македонија

ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

2024/2025



Институт
за
европска
политика.
Скопје



ИМПРЕСУМ

ПУБЛИКАЦИЈА:

Извештај од Мониторот за РЈА во Северна Македонија
ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ
СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ – 2024-2025

ИЗДАВАЧ:

Институт за европска политика - Скопје

АВТОРИ:

Јулијана Караи, истражувач, Институт за европска политика (ЕПИ) - Скопје
Беба Жагар, истражувач, Институт за европска политика (ЕПИ) - Скопје

ДИЗАЈН:

Релатив

СОДРЖИНА:

БЛАГОДАРНОСТ	4
ЗА ВЕБЕР 3.0	5
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	7
ЛИСТА НА КРАТЕНКИ И АКРОНИМИ	10
I. ВЕБЕР РЈА МОНИТОР: ШТО СЛЕДИМЕ И НА КОЈ НАЧИН?	11
I.1 ПРИОДОТ НА ВЕБЕР КОН МОНИТОРИНГ НА РЈА	11
I.2 ЗОШТО И НА КОЈ НАЧИН ВЕБЕР СПРОВЕДУВА МОНИТОРИНГ ВООБЛАСТА „ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ“	13
II. ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОТВОРЕНОСТ И МЕРИТОКРАТИЈА ВО ЈАВНАТА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕТО СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ	20
II.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА СТАТИСТИЧКИ ПОДАТОЦИ И ИЗВЕШТАИ ЗА ЈАВНАТА СЛУЖБА	21
II.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ ЗА ПРИВРЕМЕНИТЕ ВРАБОТУВАЊА ВО ЈАВНАТА СЛУЖБА	30
II.3 ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ЗАСНОВАНОСТ НА ПОСТАПКА ЗА ВРАБОТУВАЊЕ ВРЗ НАЧЕЛОТО НА ЗАСЛУГИ	40
II.4 ИЗБОР НА СЛУЖБЕНИЦИ НА ВИСОКИ РАКОВОДНИ МЕСТАСПОРЕД НАЧЕЛОТО НА ЗАСЛУГИ И НИВНА ЗАШТИТА ОД НЕОПРАВДАНО ПОЛИТИЧКО ВЛИЈАНИЕ	53
II.5 ТРАНСПАРЕНТНИ И ЈАСНИ ИНФОРМАЦИИ ЗА СИСТЕМОТ НА ПЛАТИ И НАДОМЕСТОЦИ ВО ЈАВНАТА СЛУЖБА	60
II.6 ПРЕПОРАКИ ВО ОБЛАСТА ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ	67
II.6.1 СЛЕДЕЊЕ НА ПРЕПОРАКИТЕ ОД РЈА МОНИТОРОТ 2021/2022	67
II.6.2 ПРЕПОРАКИ ОД ИЗВЕШТАЈОТ ЗА МОНИТОРОТ ЗА РЈА ЗА ПЕРИОДОТ ОД 2024 ДО 2025 ГОДИНА	71
ПРИЛОГ ЗА МЕТОДОЛОГИЈАТА	73
ЛИСТА НА ИЗВОРИ КОРИСТЕНИ ВО ОВОЈ ИЗВЕШТАЈ	81

БЛАГОДАРНОСТ

Како и со претходните изданија на Извештаите од Националниот монитор за РЈА за периодите 2017-2018, 2019-2020 и 2021-2022 година, особена благодарност им се упатува на членовите на Платформата ВеБЕР и на Националната работна група во Северна Македонија, како и на останатите засегнати страни во Северна Македонија, кои ги споделија нивните искуства преку интервјуа, со што дадоа исклучителен придонес кон содржината и квалитетот на овој Извештај, а кои нема да бидат именувани за да се испочитува начелото на анонимност.

Тимот на ВеБЕР 3.0 исто така би сакал да се заблагодари на неговите главни партнери и соработници, кои го поддржаа проектот во однос на истражувачките и други активности. Особена благодарност се упатува до СИГМА (Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето),¹ Регионалната школа за јавна администрација (РЕСПА), како и до Министерството за јавна администрација на Северна Македонија, како соработник во проектот.

¹ Заедничка иницијатива на Европската унија и ОЕЦД.

ЗА ВЕБЕР 3.0

Надоврзувајќи се на постигањата од претходните ВеБЕР проекти, односно ВеБЕР (2015 – 2018) и ВеБЕР 2.0 (2019 – 2023), проектот **Овозможување на реформата на јавната администрација во Западен Балкан – ВеБЕР 3.0** е третиот последователен грант финансиран од ЕУ доделен на најголемата иницијатива предводена од граѓанското општество за следење на реформата на јавната администрација (РЈА) во земјите од Западниот Балкан. Проектот се спроведува во периодот од февруари 2023 до јули 2026 година. Врз основа на Принципите на СИГМА/ОЕЦД, при спроведувањето на првите две фази од оваа Иницијативата се поставија темелите за постигање на амбицијата на ВеБЕР 3.0 **дополнително да ги зајакне граѓанските организации (ГО) за да придонесат кон потранспарентна, поотворена, поодговорна, граѓански ориентирана администрација во регионот на Западен Балкан, која со тоа ќе биде и поусогласена со стандардите на ЕУ во оваа област.**

ВеБЕР 3.0 и натаму ја промовира клучната улога на ГО во процесот на РЈА, а при тоа исто така се застапува за посеопфатно вклучување на граѓаните во овој процес како и за инклузивни реформски мерки, прилагодени на потребите на корисниците, со што водат кон видливо подобрување. Темелејќи ги своите активности врз обемни податоци и сознанија собрани во текот на мониторингот, проектот ВеБЕР 3.0 натаму ќе го зајакне граѓанското општество со цел истото поделотворно да влијае на дефинирањето и спроведување на РЈА. За да се негува колаборативно креирање на политиките и за да се премости јазот меѓу стремежите и остварливите решенија, проектот ќе поттикне одржлив дијалог за политиките меѓу владите и граѓанските организации преку ВеБЕР платформата и нејзините Национални работни групи за РЈА. Конечно, преку доделување мали грантови за локалните ГО, ВеБЕР 3.0 го зајакнува ангажманот во процесот на РЈА на локално ниво, така пренесувајќи и зајакнувајќи го гласот на граѓаните, кои впрочем се и крајните корисници на работата на јавната администрација.

Производите на ВеБЕР 3.0 и дополнителните информации за нив се достапни на интернет страницата на проектот www.par-monitor.org.

ВеБЕР 3.0 го спроведува Мрежата „Мисли за Европа“ (ТЕН), составена од шест тинк-тенк организации ориентирани кон политиките на ЕУ на Западниот Балкан:



Дејствувајќи во партнерство со Центарот за истражување на јавната администрација (KDZ) од Виена, ВеБЕР 3.0 обезбеди видливост на ниво на ЕУ.



ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Од последниот циклус на мониторинг на ВеБЕР, не е постигнат напредок во оваа област на политиката. Наместо напредок, забележано е одредено уназедување. Владата ниту редовно подготвува, ниту пак објавува извештаи за јавната служба, а достапните податоци не се во отворен податочен формат. Сепак, новиот Закон за административни службеници (ЗАС) и новиот Закон за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС), донесени на 10 јули 2025 година, содржат одредби кои, со почетокот на примената на овие Закони, може да придонесат кон подобрување на транспарентноста и поднесувањето на извештаи.

Зачестеноста на користењето на договори за вработување на определено време и вработување со договори за дело и натаму останува на високо ниво, без при тоа да има воспоставен систем за следење на бројот и времетраење на ваквите договори во сите институции. Позитивен настан е новиот ЗВЈС, со кој се ограничуваат привремените вработувања исклучиво на непредвидливи и итни активности што се јавуваат во вршењето на надлежностите на институцијата, а најдолго до 30 дена. Институциите се должни да побараат кандидати за привремено вработување преку јавната служба за вработување, а ваквите вработувања се ограничени на двапати годишно и на максимум 5% од вкупниот број на вработени.

Професионализацијата и вработувањето со примена на начелото на заснованост на заслуги и натаму се спроведуваат според законодавната рамка поставена со претходниот ЗАС и во оваа област не е забележано никакво подобрување. Ново донесениот ЗАС има за цел да ја зајакне професионализацијата преку примена на начелата на стручност, компетентност, родова рамноправност и правична застапеност. Со новиот Закон се подобруваат постапките за вработување и оценување, се воведува менторство, се намалува бројот на нивоа на работни места во категориите Б и Г, се скратува постапката за вработување со тоа што од кандидатите се бара прво да го положат испитот што го спроведува Агенцијата за администрација (АА) пред да поднесат барање за вработување и се појаснува статусот на самата АА. Сепак, реалната делотворност на новите одредби ќе може да се оцени од кога истите ќе почнат да се применуваат.

Препораката на Европската комисија за донесување и спроведување на законски одредби за високата раководна служба се' уште не е спроведена, а при тоа многу високи позиции продолжуваат да се пополнуваат со вршители на должност. Предлог законот за оваа област се подготвува во моментот.

Има пречки заради фрагментираниот систем на плати и застојот во реформата. Одредени органи на државната управа и натаму го заобиколуваат единствениот заеднички систем, а најголем дел од административните службеници и натаму се незадоволни од ниските и неправични плати. Со новиот ЗАС се воведува работа од далечина, додатоци на плата со цел задржување на кадарот, дополнителни надоместоци за работа поврзана со ЕУ/ИПА и парична награда за исклучителен ангажман. Сепак, останува суштинската и итна потреба од брзо донесување на нова законодавна рамка за платите во јавната администрација.

Министерството за јавна администрација (МЈА) треба да обезбеди ефикасна примена на ново донесените ЗАС и ЗВЈС, при што ќе се решаваат и проблемите поврзани со привремените и вработувањата со договор за дело, а и ќе се намали административниот и финансиски товар врз кандидатите за вработување. АА треба да ја подобри транспарентноста во донесувањето одлуки за избор на кандидатите, јавните огласи треба да ги дефинира на начин кој на граѓаните ќе им овозможи полесно следење и учество на огласите, кои исто така треба да содржат јасен опис на предметното работно место. АА, МЈА и Министерството за финансии (МФ) мора да ги исполнуваат задолжителните обврски за поднесување извештаи, пропишани со ЗАС, при што ќе обезбедат аналитички, квалитативни и споредбени податоци за постапките за вработување, планирањето на работната сила, интегритетот, платите и други поврзани прашања. Конечно, треба да се даде приоритет на подготовката и донесувањето на Законот за висока раководна служба, како и на рамковниот Закон за плати, а со цел справување со проблемот на политизацијата на високите раководни функции и фрагментираниот систем на плати во јавната администрација.

Оценката на транспарентноста, отвореноста и начелото на меритократија во јавната служба и управувањето со човечки ресурси се темели на пет критични аспекти: - 1) Транспарентност на статистичките податоци и извештаите за јавната служба; 2) Транспарентност за привремените вработувања во јавната служба; 3) Транспарентна постапка за вработување, која се спроведува со почитување и примена на начелото на заснованост на заслуги; 4) избор на службеници на високи раководни места заснована на начелото на заслуги и заштита на високиот раководен кадар од неоправдано политичко влијание; 5) Транспарентни и јасни информации за системот на плати и надоместоци во јавната служба. Првиот аспект се однесува на достапноста на статистички податоци или извештаи, кои се однесуваат на структурата на јавната служба и на клучните елементи на политиката за јавната служба и управувањето со човечки ресурси. Аспектот на привремени вработувања се фокусира на условите и ограничувањата на привремените вработувања, а исто така преку овој аспект се испитува примената на начелото на

заснованост на заслуги, како и отвореноста и транспарентноста на постапката за привремено вработување. Преку аспектот посветен на постапката за вработување се разгледува пристапноста на огласите за вработување, како и тоа дали постапката носи административен товар, дали има еднакви можности за надворешните кандидати во процесот на пријавување за вработување, потоа се разгледува институционалната поддршка за кандидатите, транспарентноста на исходот на постапката и перцепцијата на граѓаните за тоа дали постапката за вработување се заснова на меритократија. Во однос на високиот раководен кадар во јавната служба, акцентот е ставен врз тоа дали постапките и практиките за избор и назначување се засноваат на заслуги, потоа дали се применуваат објективни критериуми за разрешување, ограничувањата за назначување вршители на должност, степенот до кој самите назначувања се заштитени од политичко влијание во пракса, како и врз тоа дали постапките се компетитивни. На крајот, последниот аспект се однесува на транспарентноста и јасната дефинираност на системот на плати во јавната служба и на тоа дали има информации, односно објаснувања на главните елементи на системот на плати кои граѓаните лесно можат да ги разберат и следат. Наодите во овој Извештај се однесуваат на периодот по објавувањето на РЈА Мониторот за периодот 2021-2022 година, започнувајќи од втората половина на 2022 година, заклучно со крајот на 2024 година.²

² За 2022 година, опфатени се исклучиво настаните што не биле опфатени во Извештајот од РЈА Мониторот за периодот 2021-2022 година.

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ И АКРОНИМИ

АА	Агенција за администрација
АП	Акциски план
ГО	Граѓански организации
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска унија
БПЈИ	Барање за пристап до информации од јавен карактер
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
КИ	Клучни информатори
ЗАС	Закон за административни службеници
ЗВЈС	Закон за вработените во јавниот сектор
МФ	Министерство за финансии
МЈА	Министерство за јавна администрација
РЈА	Реформа на јавната администрација
ПВР	Проценка на влијанието на регулативата
ДЗР	Државен завод за ревизија
ВеБЕР	Проект за овозможување на мониторинг од страна на ГО на реформа на јавната администрација во Западниот Балкан

I. ВЕБЕР РЈА МОНИТОР: ШТО СЛЕДИМЕ И НА КОЈ НАЧИН?

I.1 Приодот на ВеБЕР кон мониторинг на РЈА

Во согласност со фокусот на ВеБЕР врз процесот на пристапување на регионот кон ЕУ, по ревизијата на *Принципите на јавна администрација* на СИГМА во 2023 година, методологијата на ВеБЕР РЈА Мониторот беше редизајнирана во 2024 година, врз основа на Принципите³ и методологијата на СИГМА⁴ и дополнувајќи го следењето на СИГМА со дополнителни набљудувања насочени кон транспарентноста, инклузивноста, отвореноста или други аспекти од работата на државните администрации, во зависност од конкретната област на реформата на јавната администрација. Оваа ревизија придонесува да се одржи фокусот на препораките на ВеБЕР врз реформите во согласност со ЕУ, насочувајќи ги владите во регионот кон успешно пристапување и идно членство во ЕУ. Главните промени во ревидираната методологија на РЈА Мониторот се накратко наведени подолу.⁵

3 OECD (2023), The Principles of Public Administration, OECD Publishing, Paris: <https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en>.

4 Достапни на: <https://www.sigmaweb.org/en/publications/documents/2024/assessment-methodology-of-the-principles-of-public-administration.html>.

5 За подетални информации за опфатот и процесот на ревизијата на методологијата, ве молиме посетете: <https://www.par-monitor.org/par-monitor-methodology/>.

Табела 1: Клучни измени во методологијата за РЈА Мониторот

Структура

Со цел да се усогласување со новиот методолошки пристап на СИГМА, воведени се следниве структурни промени:

- Воведување единствен индикатор за секоја област на РЈА, поделен на подиндикатори кои дополнително се состојат од неколку елементи на подиндикатори (т.е. специфични критериуми кои се оценуваат), со цел да се поедностави пристапот и да се нагласи фокусот на транспарентноста, инклузивноста и отвореноста во секоја област на реформата.
- Воведување на типови на елементи на подиндикатори, со што се обезбедува опфат на сите аспекти на реформата:
 1. Стратегија и политики,
 2. Законодавство,
 3. Институционална поставеност,
 4. Практика во имплементацијата и
 5. Резултати и влијание.
- Воведување на скала од 100 поени, за попрецизна и посуптилна проценка на напредокот во секоја област на реформата на јавната администрација.

Извори на податоци

- Воведување интервјуа со „клучни информатори“, односно клучни недржавни чинители, кои се вклучени и запознаени со процесите. Овие интервјуа служат како извор на податоци за елементите „Резултати и влијание“, наместо претходно користената анкета со организации од граѓанското општество.
- Користење на резултати од истражувања на перцепцијата на јавноста како извор на податоци за елементите „Резултати и влијание“, со проширување на нивниот опфат за да се надополни оценувањето во петте области на РЈА, со исклучок на областа „Стратегија за РЈА“;
- Отстранување на анкетата со државни службеници како извор на податоци, поради постојаните тешкотии во обезбедувањето соодветна стапка на одговори од јавните администрации на земјите во Регионот.

Изготвување извештаи за РЈА Мониторот

- Шест национални извештаи за РЈА Мониторот, по еден за секоја област на РЈА (вкупно 36 извештаи за целокупниот РЈА Монитор), со цел да се овозможи навремено објавување и застапување за резултатите од мониторингот, наместо тие да бидат објавени по завршување на истражувањето кое трае 18 месеци.
- Шест регионални прегледни извештаи за земјите од Западниот Балкан, по еден за секоја област на РЈА (вкупно 6 извештаи).

I.2 Зошто и на кој начин ВеБЕР спроведува мониторинг во областа „Јавна служба и управување со човечки ресурси“

Професионална и транспарентна јавна служба заснована на начелото на заслуги е темел на јавната администрација која работи во интерес на јавноста, односно граѓаните. Овие начела се од суштинско значење за зачувување на професионалноста, интегритетот и доверба на јавноста во институциите. Мониторингот на ВеБЕР се концентрира на тоа како овие начела се применуваат во практиката, односно мониторингот оди и понатаму од она што е формално загарантирано со законите и стратегиите: почнувајќи од пристапноста и инклузивноста на огласите за слободни работни места, па сè до транспарентноста на резултатите од постапките за вработување и јавната достапност на податоци за клучните аспекти на јавната служба. Овие прашања директно влијаат врз квалитетот, брзина на реакцијата и доверливоста на јавните институции. Кога постапките за вработување се политизирани, правилата не се јасни или пак не се даваат податоци. Така, граѓаните се препуштени на администрација којашто им служи на политичките интереси, наместо да работи на задоволување на потребите на јавноста. Мониторингот во оваа област дава поддршка за застапување кое е засновано на докази, а со цел воспоставување на покомпетентна, отчетна и деполитизирана јавна служба, односно јавна служба на која граѓаните можат да и' веруваат дека ќе работи исклучиво во јавен интерес.

Мониторингот во областа на **Јавна служба и управување со човечки ресурси** се заснова на четири принципи на СИГМА во оваа област:

-  **Принцип 8:** Рамката за вработување воспоставува рамнотежа меѓу стабилноста и флексибилноста, обезбедува отчетност на административните службеници и ги заштитува од недозволено влијание и бесправно отпуштање.
-  **Принцип 9:** Јавната администрација привлекува и вработува компетентни лица врз основа на заслуги и еднакви можности.
-  **Принцип 10:** Се поттикнува делотворно раководење преку компетентност, стабилност, професионална автономија и соодветни реакции на отчетни високи раководни службеници.
-  **Принцип 11:** Административните службеници се мотивирани, правично и конкурентно платени и имаат добри услови за работа.

Овие Начела се оценуваат од аспект на достапноста на сите релевантни информации за различните клучни области на јавната служба, при што исто така се разгледува степенот до кој се применува начелото на заслуги во постапките за вработување во целиот систем, вклучително и во постапките за привремени вработувања, а се испитува и дали назначувањето на

висок раководен кадар се одвива според начелото на заслуги. Целта на фокусот врз транспарентноста и отвореноста е да се утврди до кој степен надлежните органи објавуваат информации што и' овозможуваат на заинтересираната јавност да се стекне со увид во суштинските аспекти на системот и до кој степен јавната служба е отворена за надворешни кандидати при нови вработувања.



Периодот на мониторинг во областа Јавна служба и управување со човечки ресурси ги опфаќа настаните од завршувањето на претходниот циклус на мониторинг според РЈА Мониторот, кој траеше од јануари до ноември 2022 година. Оттука, овој извештај се фокусира првенствено на 2023 и 2024 година, како и на настаните од крајот на 2022 година, кои не биле опфатени со претходниот циклус. Иако во Извештајот е вклучена споредбена анализа на наодите со претходните изданија на РЈА Мониторот, бодовната оценка на државата не е споредлива со претходните резултати заради погоре опишаните измени во применетата методологија.

Првиот подиндикатор се фокусира на постоењето на статистички податоци и извештаи кои опфаќаат важни информации и клучни области од политиката во однос на јавната администрација (како што се вработување, кариерен развој и слично). Следењето на стратешките, законодавните и аспектот на политиките во оваа област, како и аспектот на практична примена се врши преку комбинирање на квалитативна анализа на стратешки документи, регулатива и официјални податоци кои се јавно достапни. За потребите на оценка на резултатите и влијанието, истражувачите спроведуваат три интервјуа со клучни информатори од редовите на недржавните чинители, кои имаат значителна експертиза во областа и/или имаат искуство од учество во процесите кои се предмет на анализа.

Табела 2: Елементи на индикаторот во рамките на подиндикатор 1

Елемент на индикатор – број и назив	Вид
E 1.1 Стратешката рамка предвидува подобрување на транспарентноста на основните информации за јавната администрација	Стратегија и политика
E 1.2 Прописите предвидуваат јавна достапност на податоците за јавната администрација и вработените во органите на централната државна управа	Законодавство
E 1.3 Владата редовно објавува извештаи во однос на јавната служба	Практика во спроведувањето
E 1.4 Објавените извештаи содржат податоци и за вработените кои не се административни службеници во органите на централната државна управа	Практика во спроведувањето
E 1.5 Објавените извештаи содржат податоци разделени според род, возраст и образование	Практика во спроведувањето
E 1.6 Податоците за јавната администрација се достапни во формат(и) на отворени податоци	Практика во спроведувањето
E 1.7 Владата сеопфатно известува за клучните елементи на политиката за јавната администрација и УСЧР	Практика во спроведувањето
E 1.8 Клучните недржавни чинители сметаат дека извештаите за политиката за јавната администрација се транспарентни и сеопфатни	Резултати и влијание

Вториот подиндикатор ја оценува отвореноста и транспарентноста на привремените вработувања во јавната служба, а исто така ја разгледува и примената на начелото на заслуги и ограничувањата во однос на користењето на привремените вработувања.

Мониторингот според овој подиндикатор се заснова на преглед на регулативата и официјални интернет страници на надлежните институции, а истовремено се земаат предвид службени документи и податоци добиени од надлежните институции преку БПЈИ механизмот. Анализата на видот на елементите од индикаторот кои се однесуваат на практиката во спроведувањето се спроведува на примерок на најскоро завршени конкурси за привремено вработување во пет различни органи на централната државна управа, односно 5 постапки по конкурси за вработување на административни службеници на определено време (еден конкурс во секој од органите од примерокот) и 5 постапки по конкурси за ангажирање со договор за дело (еден конкурс во секој од органите од примерокот), што значи дека со мониторингот се опфатени вкупно 10

постапки по конкурси. За потребите на оценка на резултатите и влијанието, како и во рамките на првиот подиндикатор, истражувачите спроведуваат интервјуа со клучни информатори.

Табела 3: Елементи на индикаторот во рамките на подиндикатор 2

I Елемент на индикатор – број и назив	Вид
E 2.1 Регулативата предвидува услови и ограничувања за привремено вработување на персонал	Законодавство
E 2.2 Регулативата предвидува отвореност и примена на начелото на заслуги при привременото вработување на персонал	Законодавство
E 2.3 Постапката за привремено вработување на персонал е отворена и транспарентна	Практика во спроведувањето
E 2.4 Привремените вработувања се ограничени во практиката	Практика во спроведувањето
E 2.5 Клучните недржавни чинители сметаат дека користењето на привремените вработувања е транспарентно, ограничено и целисходно	Резултати и влијание

Третиот подиндикатор ја разгледува транспарентноста на постапката за вработување и примената на начелото на заслуги. Конкретно, оценката се концентрира на пристапноста на огласите за слободни работни места, инклузивноста и правичноста на постапките за надворешните кандидати, степенот на институционална поддршка за пријавените кандидати и евентуалниот административен товар врз истите, како и на достапноста на информациите за резултатите од постапката на избор, вклучително и за поништувањето на постапките.

Следењето на стратешките, законодавните и аспектот на политиките во оваа област, како и аспектот на практична примена се врши преку комбинирање на извори на податоци со цел обезбедување на максимална сигурност на резултатите, а вклучена е и квалитативна анализа на стратешки документи, законски акти и официјални податоци кои се јавно достапни или добиени од надлежните институции преку БПЈИ механизмот. Анализата на видот на елементите од индикаторот кои се однесуваат на практиката во спроведувањето се прави на истиот примерок од пет министерства/ органи на централната државна управа како и за вториот подиндикатор. За потребите на оценка на резултатите и влијанието, истражувачите спроведуваат три интервјуа со клучни информатори. За разлика од првите два подиндикатори, за оценка на резултатите и влијанието во рамките на овој подиндикатор истражувачите исто така ги користат наодите од

анкетата на перцепцијата на јавноста. Анкетата за перцепција на јавноста беше спроведена конкретно во целите на РЈА Мониторинг циклусот за периодот 2024/2025 година.

Табела 4. Елементи на индикаторот во рамките на подиндикатор 3

Елемент на индикатор – број и назив	Вид
Е 3.1 Стратешката рамка предвидува подобрување на отвореноста, транспарентноста и примената на начелото на заслуги во постапката за вработување	Стратегија и политика
Е 3.2 Регулативата предвидува отвореност, транспарентност и примена на начелото на заслуги во постапката за вработување	Законодавство
Е 3.3 Огласите за јавни конкурси за слободни работни места се јавно достапни на пошироката јавност	Практика во спроведувањето
Е 3.4 Огласите за јавни конкурси за слободни работни места се дефинирани на начин кој мотивира и привлекува надворешни кандидати	Практика во спроведувањето
Е 3.5 Надлежната институција обезбедува поддршка и насоки за пријавените кандидати	Практика во спроведувањето
Е 3.6 Нема неоправдани пречки за надворешните кандидати, заради кои јавните конкурси стануваат полесно достапни за внатрешните кандидати	Практика во спроведувањето
Е 3.7 Постапката за пријавување за вработување наметнува минимален административен товар/прибирање и пополнување документи за пријавените кандидати	Практика во спроведувањето
Е 3.8 Кандидатите имаат можност во разумен рок дополнително да ја достават документацијата која недостасува	Практика во спроведувањето
Е 3.9 Одлуките и образложенијата на комисиите за избор се јавно достапни, со должно почитување на начелото на заштита на личните податоци	Практика во спроведувањето
Е 3.10 Информациите за поништени јавни конкурси, вклучително и образложението за поништувањето, се јавно достапни	Практика во спроведувањето
Е 3.11 Клучните недржавни чинители сметаат дека постапката за вработување во јавната служба е транспарентна и заснована на начелото на заслуги	Резултати и влијание
Е 3.12 Перцепцијата на граѓаните за вработување во јавната служба засновано на заслуги	Резултати и влијание

Е 3.13 Перцепцијата на граѓаните за влијанието на личните врски врз вработувањето во јавната служба	Резултати и влијание
Е 3.14 Перцепцијата на граѓаните за влијанието на политичките врски врз вработувањето во јавната служба	Резултати и влијание

Четвртиот подиндикатор се фокусира на избор на службеници на високи раководни места врз основа на начелото на заслуги, како и на тоа дали има механизми за нивна заштита од неоправдано политичко влијание. Конкретно, ВеБЕР разгледува дали постапките за вработување и именување на службеници на високи раководни места се засноваат на заслуги, преку анализа на ограничувањата за назначување на вршители на должност, примената на објективни критериуми за отпуштање и степенот до кој именуваните високи раководни службеници во праксата се заштитени од политичко влијание.

Мониторингот според овој индикатор се заснова на преглед на стратегијата и политиката во оваа област, законодавството, официјалните интернет страници на институциите и службени документи, надополнети со податоци добиени преку БПЈИ упатени до надлежните институции. Анализата на видот на елементите од индикаторот кои се однесуваат на практиката во спроведувањето се прави на истите пет министерства/ органи на централната државна управа, анализирани во примерокот за вториот подиндикатор. За потребите на оценка на резултатите и влијанието, истражувачите спроведуваат интервјуа со клучни информатори, но не се користат податоците од анкетата на перцепцијата на јавноста.

Табела 5 Елементи на индикаторот во рамките на подиндикатор 4

Елемент на индикатор – број и назив	Вид
Е 4.1 Стратешката рамка предвидува зајакнување на професионалноста на високиот раководен кадар во јавната служба	Стратегија и политика
Е 4.2 Регулативата предвидува компетитивни постапки засновани за начелото на заслуги за вработување висок раководен кадар во јавната служба	Законодавство
Е 4.3 Регулативата предвидува дека вршителите на должност на високи раководни позиции може да се назначуваат само од редовите на јавната служба и тоа во ограничен временски период	Законодавство
Е 4.4 Регулативата предвидува објективни критериуми за престанок на вработувањето на службеници на високи раководни места	Законодавство

Е 4.5 Постојење на постапки за именување на високи раководни места вон рамките на законодавството за јавната служба	Законодавство
Е 4.6 Вработувањето на висок раководен кадар се спроведува во практиката со примена на начелото на заслуги	Практика во спроведувањето
Е 4.7 Вршителите на должност, во пракса, се назначуваат исклучиво од редовите на јавната служба	Практика во спроведувањето
Е 4.8 Сооднос на квалификувани кандидати по едно слободно работно место за високи раководни позиции	Практика во спроведувањето
Е 4.9 Удел на назначувања на високи раководни места без примена на начелото на заслуги	Практика во спроведувањето
Е 4.10 Клучните недржавни актери сметаат дека процесот на избор и именување на високиот раководен кадар е заснован на заслуги и дека таквиот кадар е заштитен од недозволено политичко влијание	Резултати и влијание

Конечно, **петтиот подиндикатор** ја разгледува транспарентноста и јасната дефинираност на системот на плати и надоместоци на јавната служба, при што првенствено се става акцент врз достапноста на информациите за платите и нивната разбирливост за граѓаните.

Мониторингот според овој индикатор се заснова на преглед на регулативите и официјалните интернет страници на релевантните институции. За потребите на оценка на резултатите и влијанието, истражувачите спроведуваат интервјуа со клучни информатори.

Табела 6 Елементи на индикаторот во рамките на подиндикатор 5

Елемент на индикатор – број и назив	Вид
Е 5.1 Регулацијата предвидува едноставно структуриран систем на плати и надоместоци	Законодавство
Е 5.2 Информациите за системот на плати и надоместоци во јавната служба се достапни на интернет	Практика во спроведувањето
Е 5.3 Има информации, односно објаснувања на системот на плати и надоместоци кои граѓаните лесно можат да ги разберат и следат	Практика во спроведувањето
Е 5.4 Клучните информатори сметаат дека информациите за системот на плати и надоместоци во јавната служба се транспарентни и јасни	Резултати и влијание

II. ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОТВОРЕНОСТ И МЕРИТОКРАТИЈА ВО ЈАВНАТА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕТО СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

Овој дел ги презентира резултатите од оценката за Северна Македонија. Во секој поддел се изнесени резултатите за еден подиндикаторите (вкупно пет), започнувајќи со краток преглед на настаните во периодот по РЈА Мониторот за 2021/2022 г. Потоа, следи подробна оценка на елементите на подиндикаторот, почнувајќи од политичката, законодавната и институционалната рамка, продолжувајќи со практиката во спроведувањето и на крајот се изнесува оценката за резултатите и влијанието. Оценката за секој подиндикатор завршува со графички приказ на доделените поени.

Графиконот подолу ги прикажува вкупните резултати за областа Јавна служба и управување со човечки ресурси во Северна Македонија, измерени на скала од 0 до 100 поени.

Транспарентност, отвореност и меритократија во јавната служба и управувањето со човечки ресурси (скала 0-100)



II.1 Транспарентност на статистички податоци и извештаи за јавната служба



Принцип 8: Рамката за вработување воспоставува рамнотежа меѓу стабилноста и флексибилноста, обезбедува отчетност на административните службеници и ги заштитува од недозволено влијание и бесправно отпуштање

Поени доделени за секој елемент од Подиндикатор 1: Транспарентност на статистички податоци и извештаи за јавната служба⁶

Елементи на индикаторот	Вид на елемент	Резултат
Е 1.1 Стратешката рамка предвидува подобрување на транспарентноста на основните информации за јавната администрација	Стратегија и политика	0/0,5
Е 1.2 Прописите предвидуваат јавна достапност на податоците за јавната администрација и вработените во органите на централната државна управа	Законодавство	1/1
Е 1.3 Владата редовно објавува извештаи во однос на јавната служба	Практика во спроведувањето	1/3
Е 1.4 Објавените извештаи содржат податоци и за вработените кои не се административни службеници во органите на централната државна управа	Практика во спроведувањето	0/3
Е 1.5 Објавените извештаи содржат податоци разделени според род, возраст и образование	Практика во спроведувањето	0/3
Е 1.6 Податоците за јавната администрација се достапни во формати(и) на отворени податоци	Практика во спроведувањето	0/3

⁶ Првиот подиндикатор е фокусиран на следните подпринципи на СИГМА: Владата има јасна политика за јавната служба, а политичкото ниво на одговорност за оваа област е воспоставено; Централно тело, со доволни овластувања, ефикасно го води и координира системот за управување со човечки ресурси (УЧР) во јавната служба, обезбедува поддршка на органите на јавната администрација и го следи спроведувањето; Органите на јавната администрација имаат доволни капацитети за професионално управување со човечки ресурси; Ефективен информативен систем кој ги поддржува процесите на УЧР и обезбедува податоци кои овозможуваат креирање на политики за јавната служба засновани на докази.

Е 1.7 Владата сеопфатно известува за клучните елементи на политиката за јавната администрација и УСЧР	Практика во спроведувањето	0,5/3,5
Е 1.8 Клучните недржавни чинители сметаат дека извештаите за политиката за јавната администрација се транспарентни и сеопфатни	Резултати и влијание	0/2,5
Вкупен резултат за подиндикатор 1		2,5/19,5

Од последниот циклус на мониторинг на ВеБЕР, не е постигнат напредок во оваа област. Всушност, наместо напредок, забележано е одредено уназадување. Најновата Стратегија за РЈА не содржи мерки насочени кон подобрување на состојбата. Владата ниту редовно подготвува, ниту пак објавува извештаи за јавната служба или за политиката во однос на јавната служба, а податоците што се објавуваат не се достапни во отворен податочен формат. На 10 јули 2025 година, Собранието го донесе новиот Закон за административни службеници и новиот Закон за вработените во јавниот сектор. Нивната примена ќе се оценува во претстојниот период.

Истражувачите направија преглед на тековниот стратешки документ на Владата за јавната служба и управувањето со човечки ресурси со цел да утврдат дали е предвидено подобрување на транспарентноста на основните информации за јавната служба. Прегледот беше насочен кон идентификување на релевантните делови од анализираниот стратешки документи што содржат информации за конкретни мерки или активности, со јасна распределба на надлежностите.

Втората приоритетна област од Стратегијата за РЈА и придружниот Акциски план (АП)⁷ е насловена како „Јавна служба и управување со човечки ресурси“, со општа цел градење на департизирана, професионална и стручна јавна администрација. Во рамките на Посебната цел 1, насочена кон деполитизација на јавната администрација, Мерката 2.1.2 (М 2.1.2.: Јакнење на улогата на интервјуто базирано на компетенции во постапките за вработување на јавната администрација) опфатени се повеќе активности кои индиректно се однесуваат на подобрувањето на транспарентноста на основните информации за јавната служба:

⁷ Стратегија за реформа на јавната администрација 2023–2030 г. <https://kvalitet.mioa.gov.mk/wp-content/uploads/2024/05/strategija-za-reforma-na-javna-administracija-2023-2030-so-akczis-ki-plan.pdf>

- А 2.1.2.4. Подготовка на информативно едукативен видео материјал за потенцијалните кандидати за интервју и работа во јавната администрација и негова достапност
- А 2.1.2.5. Јавно спроведување на интервју во присуство на сите кандидати повикани на интервјуто
- А 2.1.2.6. Објавување на Извештај со образложение на секоја одлука за избор на најдобриот кандидат, базирано на докази

Сепак, имајќи предвид дека истражувачите се фокусираа на достапноста на основните податоци за јавната служба, во АП за Стратегијата за РЈА нема дефинирано мерки или активности што предвидуваат подобрување на транспарентноста и јавна достапност на основните информации за јавната служба.

Истражувачите, исто така, извршија преглед на важечките прописи во оваа област за да утврдат дали постојат обврски за објавување податоци за јавната служба и вработените во органите на централната јавна администрација, во форма на извештаи за политиката на јавната служба или посебни статистички податоци. Исто така, истражувачите разгледаа дали прописите предвидуваат исклучоци од обврската за објавување информации за јавната служба, како и образложенија за таквите исклучоци. Така, член 20 од ЗВЈС⁸ ја предвидува обврската на МЈА да подготви и да објави годишен извештај за податоците собрани во Регистарот на вработените во јавниот сектор (Регистарот), кој ова Министерство го води:

„(1) МЈА подготвува годишен извештај за податоците од Регистарот.

(2) Годишниот извештај ги содржи следниве податоци:

- број, вид, назив, гранка на власт, дејност и основач – за институцијата на јавниот сектор и
- број, групи, подгрупи, категории, нивоа, звања, работни места, пол, возраст, степен на образование и припадност на заедница – за вработените во јавниот сектор.

(3) Податоците од ставот (2) на овој член, кога е тоа можно и логично, се претставуваат со меѓусебно вкрстување.

(4) Извештајот од ставот (1) на овој член може да содржи и дополнителни податоци и информации со кои располага Регистарот зависно од целите утврдени со овој закон и прописите за заштита на личните податоци.

⁸ Законот за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18; „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/19, 14/20 и 208/24) https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/ZVJS/zakoni/zakon_zavrabotenite_vojavniot_sektor_0.pdf

(5) Извештајот се објавува на веб страницата на МЈА најдоцна до крајот на првото тримесечје во тековната година, за претходната календарска година.“

Новиот ЗВЈС, кој Собранието го донесе на 10 јули 2025 година,⁹ предвидува дека годишен извештај за податоците од Регистарот се доставува до Владата на Република Северна Македонија за информирање најдоцна до 31 март во тековната за претходната година, по што се објавува на интернет страницата на МЈА. Следствено, регулирано е објавувањето на основни податоци за јавната служба и вработените, при што нема исклучоци од ваквата обврска.

Исто така, беа прегледани интернет страниците на МЈА, АА и МФ за да се утврди дали извештаите за спроведување на политиката за јавната служба се јавно достапни. Истражувачите заклучија дека извештајот за јавната служба за 2024 година сè уште не е изготвен и објавен, со што е прекршен законскиот рок за негово објавување „најдоцна до крајот на првото тримесечје во тековната година, за претходната календарска година“. Извештајот за јавната служба за 2023 година е објавен на интернет страницата на МЈА во законскиот рок, на 31 март 2024 година.¹⁰ Во извештајот е прикажан вкупниот број на вработени во јавниот сектор, како и бројот на вработени распределени по вид и категорија на орган. Извештајот, исто така, содржи податоци за родовата структура, старосната структура и образовната структура на вработените во јавниот сектор, при што овие податоци се прикажани раздвоено по органи на централната јавна администрација.¹¹

Сепак, извештајот не содржи податоци по звања на административните службеници, ниту пак содржи нивна распределба на раководен и нераководен кадар. Извештајот, исто така, не содржи податоци за привремени вработувања.¹²

Извештајот за јавната служба за 2023 година објавен е на интернет страницата на МЈА во PDF формат и нема податочни сетови во отворен, машински читлив формат. Националниот портал за отворени податоци моментално не е достапен затоа што во тек е негово воспоставување.¹³

За оваа компонента, истражувачите ги прегледаа и релевантните интернет страници за да утврдат дали извештаите посветени конкретно на спроведувањето на политиката за јавната служба се сеопфатни. Земен е

9 Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 144/25)<https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=6967f788-d2d6-49db-9924-ec57f6ea78c8>

10 Извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2023 година, (<https://portal.mdt.gov.mk/post-documents/izvestaj-od-registarot-na-vrabotenite-vo-javniot-sektor-za-2023-godi-na-document-Cn84.pdf>)

11 Ibid.

12 Ibid.

13 <https://data.gov.mk/>

предвид последниот достапен извештај за јавната служба само доколку не е постар од две календарски години пред мерењето. Под поимот „сеопфатност“ се подразбира опфат на следниве клучни елементи: 1. Планирање; 2. Вработување; 3. Оценка на учиниот; 4. Кариерен развој (унапредувања и разрешувања); 5. Професионален развој (обуки); 6. Надоместоци (плати); 7. Дисциплинска одговорност, етика и прашања и мерки за интегритет. За доделување на максимален број поени, потребно е сите клучни прашања да бидат опфатени во објавените извештаи. Со оглед на тоа што онлајн не беа достапни податоци, БПЈИ беа упатени до МЈА, АА и МФ.¹⁴

Во однос на **планирањето**, АА појасни дека Годишните планови за вработување се во надлежност на МЈА, кое исто така е надлежно за нивно одобрување.

Во однос на **вработувањето**, во нејзиниот Годишен извештај, АА вклучува информации за јавните огласи за вработување, постапките за избор, спроведените испити, жалбите и приговорите. Овие извештаи исто така ги опфаќаат и активностите насочени кон унапредување на работата на АА, како и анкети за задоволството на корисниците. Сепак, Годишните извештаи кои се достапни онлајн се објавени заклучно со 2022 година; последните два извештаја сè уште не се усвоени од Собранието. Повикувајќи се на одлука на Уставниот суд и на усвојувањето на нова методологија, МЈА наведува дека моментално не располага со такви податоци.

Според ЗАС, МЈА има обврска да изготвува извештаи **за оценувањето и за обуките** на административните службеници и е надлежно да го води Регистарот на годишни оценки. Како одговор на БПЈИ, МЈА достави Годишен извештај за оценувањето на административните службеници. Сепак, овој извештај не е објавен на интернет страница на МЈА во дадениот рок за поднесување и објавување на извештаи. Не се достапни податоци, ниту пак е изготвен извештај за кариерен развојот (унапредувања/разрешувања) или за професионалниот развој (обуки).

Во однос на прашањето на **надоместоци и плати**, до МФ беше упатено БПЈИ, кое потоа беше препратено до Државниот завод за ревизија (ДЗР). ДЗР достави Конечен ревизорски извештај за извршената ревизија на усогласеност на тема „Плати и додатоци на плати на административните службеници во Република Северна Македонија.“¹⁵ Ова не е извештајот што МФ е должно да го подготви, доколку постоеше законска обврска.

¹⁴ БПЈИ беа испратени на 2 јуни 2025 година. Одговорот од АА беше примен на 20 јуни 2025 година. БПЈИ испратено до МФ на 2 јуни 2025 година, беше пренасочено кон ДЗР на 25 јуни 2025 година; одговорот од ДЗР беше примен на 3 јули 2025 година; одговорот од МЈА беше примен на 8 јули 2025 година, со дополнителен одговор на 9 јули 2025 година.

¹⁵ Конечен ревизорски извештај за извршената ревизија на усогласеност на тема „Плати и додатоци на плати на административните службеници во Република Северна Македонија“, https://dzt.mk/sites/default/files/2024-06/16_KRI_RUS_Plati_nadomestoci_plati_FINAL.pdf

Иако МФ би требало да располага со релевантни податоци, наодите на ДЗР укажуваат на следното:¹⁶

- Одредени институции ги уредуваат аспектите на вработувањето во јавната служба преку посебни закони и колективни договори, дури и во случаи кога не се изземени од примената на општиот закон;
- Има разлики во нивото на платите за исти работни места меѓу различни институции, па дури и во рамки на иста институција, како резултат на индивидуално определени додатоци на плата што варираат во текот на годината во зависност од расположливите буџетски средства;
- Дел од институциите не го земаат предвид работниот стаж при пресметката на додатоците;
- Внатрешните контроли во рамките на МФ сè уште се спроведуваат рачно, со што се ограничува делотворноста на надзорот, особено во големи институции.

Како дел од Стратегијата за РЈА 2018–2022 се спроведе анализа на правната рамка и се изготвија предлози за нови закони, но истите никогаш не беа доставени до Владата или Собранието. Новата Стратегија за РЈА 2023–2030, донесена во јули 2023 година, предвидува воспоставување на единствен систем на плати во јавниот сектор преку донесување на нов Закон за систем на плати во јавниот сектор. Иако нацрт-законот е подготвен, истиот сè уште не е усвоен. Во целите на надминување на утврдените недостатоци, ДЗР се произнесе со препораки насочени кон воспоставување на компетентна, професионална и деполитизирана администрација.¹⁷

МЈА информира дека нема извештаи за прашањата на **дисциплинска одговорност, етичко однесување и прашањата и мерките поврзани со интегритетот.**

Беа спроведени три интервјуа со клучни информатори (КИ), односно претставници на граѓанското општество и други недржавни чинители.¹⁸ Целта беше да се добие увид во нивното мислење за јавната достапност и опфатот на основните статистички податоци и извештаи за спроведувањето на политиката за јавната служба. КИ спроведоа кратка анкета на лице место за да ја оценат транспарентноста, редовноста и сеопфатноста на извештаите за јавната служба. Одговорите беа дадени користејќи четиристепена скала („Воопшто не се согласувам“, „Не се согласувам до одреден степен“, „Се

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Кратката анкета на лице место со првиот КИ (Центар за управување со промени – ЦУП) беше спроведена на 9 април 2025 година; интервјуто со вториот КИ (Институт за развој на заедницата) беше спроведено на 22 април 2025 година; а интервјуто со третиот КИ (Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје – ИДЦЦС) беше спроведено на 9 мај 2025 година.

согласувам до одреден степен“, „Целосно се согласувам“). Анкетата беше фокусирана на два исказа:

1. Јавно достапните извештаи и статистички податоци за јавната служба се транспарентни.
2. Јавно достапните извештаи и статистички податоци за јавната служба се достаточо сеопфатни.

Вториот КИ наведе дека квалитетот и сигурноста на податоците во официјалните извештаи за јавната служба во голема мера зависат од поединечните јавни институции, кои се јавуваат како даватели на податоци. Следствено, оправдана е загриженоста во однос на квалитетот на информациите, што директно влијае врз вкупната веродостојност на извештаите. На прашањето дали граѓаните, медиумите и граѓанското општество можат лесно да пристапат и да ги разберат овие извештаи, КИ потврди дека, иако општо земено вкупните податоци кои ги обезбедува МЈА се достапни, има недостатоци во тоа како ваквите податоци се изнесуваат. Конкретно, нема поделба на податоците по сектор или институција. КИ натаму забележа дека извештаите и статистичките податоци не ги опфаќаат сеопфатно клучните аспекти на јавната служба, како што се вработувањето, унапредувањето и флукуацијата на кадарот. Вообичаено, податоците за структурата на јавната служба се достапни на крајот од календарската година; сепак, информациите за вработувањата и унапредувањата се ограничени, а не се обезбедуваат податоци за флукуација на кадарот. Исто така, КИ посочи дека во јавно достапните извештаи за јавната служба, недостасуваат информации за критично важни показатели, што пак ја намалува транспарентноста и го ограничува разбирањето на извештаите. Во однос на употребата на овие податоци за подобрување на политиките за управување со човечки ресурси во јавната администрација, КИ изрази загриженост дека податоците се објавуваат претежно за да се исполнат законските обврски, а не со цел таквите податоци да послужат за информирано одлучување или да бидат водилки за подобрување на релевантните политики. Како последица на тоа, употребливоста на овие извештаи е ограничена, бидејќи податоците најчесто се презентирани во збирна форма, која не се одликува со соодветна аналитичка длабочина.

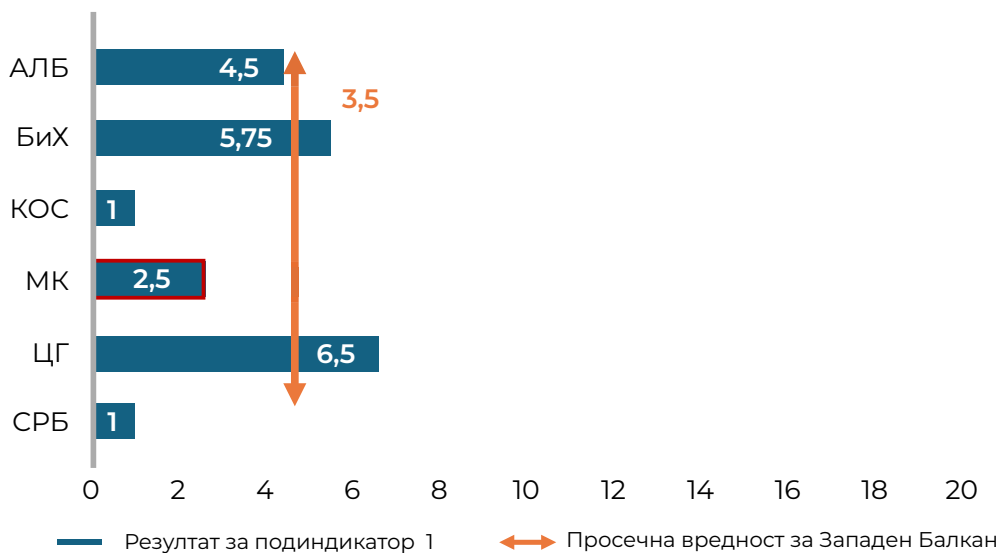
Овој КИ смета дека има значителен потенцијал за зголемување на сеопфатноста и подробноста на овие извештаи. За да се постигне суштинско подобрување, неопходно е институциите да почнат редовно да ги објавуваат сопствените податоци, осигурувајќи истовремено дека таквите извештаи се што е можно подетални. Многу институции веќе водат детална интерна евиденција, но таквата евиденција ретко е јавно достапна; јавното објавување на таквата евиденција, односно информации би ја подобрило транспарентноста и употребливоста на извештаите.

Другиот КИ се повика на Извештајот од Регистарот на вработените во јавниот сектор, објавен од МЈА. Во однос на достапноста и транспарентноста на овие извештаи, беше истакнато дека МЈА сè уште го нема објавено годинешниот извештај. Согласно член 20, став (5) од ЗВЈС, извештаите за 2023, 2022, 2021 и 2020 година беа објавувани најдоцна до месец април од тековната година за претходната календарска година. КИ потенцираше дека серијата извештаи за Проценка на влијанието на регулативата (ПВР извештаи) веќе не се ажурира редовно. Интернет страницата на МЈА посветена на РЈА служи како централизирана платформа за сета новосоздадена содржина во рамките на Стратегијата. Таа претставува позитивен пример на проактивно објавување на извештаи и анализи, вклучително и записници од седниците на Посебната група за РЈА, на Советот и на Секретаријатот за РЈА. Нема многу други репрезентативни извештаи изработени од МЈА. Исто така, има два извештаја за Индексот на квалитет на институциите (објавени во 2023 и 2025 година), како и спорадични извештаи за родово буџетирање. Во моментот не се изработуваат, ниту објавуваат извештаи во отворен податочен формат, а порталот за отворени податоци не е функционален (<https://data.gov.mk/>)

Како што истакнува КИ, во Регистарот недостигаат неколку суштински групи податоци, како на пример бројот на вработени по сектори. Најновиот извештај содржи податоци за бројот на институции во секој сектор (стр. 10), но не и податоци за вкупниот број на вработени во сите институции во рамките на еден сектор. Единствено достапни податоци се бројот на вработени во јавни установи и јавни претпријатија по сектори (стр. 30), што пак значи дека се исклучени другите видови институции. Исто така, за прецизна анализа од суштинска важност е натамошното разделување на податоците по групи и подгрупи на работни места, како што е предвидено со членот 14 од ЗВЈС и нивно вкрстување по сектори. Без таква разделеност на податоците, оценките за работната сила, како на пример во здравствениот сектор, може да одведат во погрешна насока, прикривајќи недостиг на клучни профили, како што се лекарите. Останатите поделби на податоците според род и етничка припадност би овозможиле подетален увид во составот на работната сила и во прашањата на еднаквост. Нема податоци за бројот и структурата на вработените во претпријатија во делумна или целосна државна сопственост. Иако Годишниот извештај од Регистарот за 2020 година на кратко ги изнесува бројките за претпријатијата во целосна државна сопственост, оттогаш не се даваат такви информации, а сè уште нема сеопфатни јавни податоци за имињата, бројот или големината на овие претпријатија. Годишниот извештај се објавува единствено во PDF-формат. Извештајот треба да биде придружен со необработени и анонимизирани податоци за да се овозможи натамошна анализа, како и пошироката аналитичка употреба на податоците.

Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Подиндикатор 1: Транспарентност на статистички податоци и извештаи за јавната служба (максимален резултат 19,5)



II.2 Транспарентност за привремените вработувања во јавната служба



Принцип 8: Рамката за вработување воспоставува рамнотежа меѓу стабилноста и флексибилноста, обезбедува отчетност на административните службеници и ги заштитува од недозволено влијание и бесправно отпуштање.

Поени доделени за секој елемент од Подиндикатор 2: Транспарентност за привремените вработувања во јавната служба¹⁹

Елементи на индикаторот	Вид на елемент	Резултат
Е 2.1 Регулативата предвидува услови и ограничувања за привремено вработување на персонал	Законодавство	0.5/2
Е 2.2 Регулативата предвидува отвореност и примена на начелото на заслуги при привременото вработување на персонал	Законодавство	0.5/1
Е 2.3 Постапката за привремено вработување персонал е отворена и транспарентна	Практика во спроведувањето	1.25/3.5
Е 2.4 Привремените вработувања се ограничени во практиката	Практика во спроведувањето	0/3
Е 2.5 Клучните недржавни чинители сметаат дека користењето на привремените вработувања е транспарентно, ограничено и целисходно	Резултати и влијание	0/3
Вкупен резултат за подиндикатор 2		2.25/12.5

¹⁹ Вториот подиндикатор е фокусиран на следниот подпринцип на СИГМА: Јавната администрација користи привремени вработувања во оправдани ситуации и во рамки на разумни временски ограничувања.

Резултатите од мониторингот укажуваат на продолжување на статус кво состојбата, без забележителни промени во однос на претходниот циклус. Бројот на договорите за вработување на определено време и договорите за дело и натаму е висок, без воспоставен систем за следење на нивниот ефективен број и времетраење на ниво на сите институции.²⁰ Како позитивен аспект, со ново донесениот Закон за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС)²¹ се ограничуваат привремените вработувања преку агенции или преку договори за дело исклучиво на непредвидливи и итни активности, со максимално времетраење од 30 дена. Во такви случаи, секретарот или овластеното службено лице е должно да ја извести службата надлежна за посредување при вработување за потребата за вработување, без наплата, преку упатување на лица за вработување од евиденцијата на невработени лица, во согласност со општите прописи за работни односи. Секоја институција може да вработи лица преку упатување од службата надлежна за посредување при вработување најмногу двапати годишно, а вкупниот број на така вработени лица не смее да биде поголем, од 5% од бројот на сите вработени во институцијата. Исклучоци се дозволени само во случаи кога поради здравствени причини има потреба од вработување преку упатување од службата надлежна за посредување при вработување, повеќе од два пати годишно, односно поголем број на привремено вработени лица. Во такви случаи, секретарот или овластеното службено лице е должно да обезбеди соодветна медицинска документација. Спроведувањето и влијанието на овие одредби ќе се оценуваат во следниот период.

Истражувачите го разгледаа важечкото законодавство за да утврдат дали се уредени условите и ограничувањата (во однос на обем и времетраење) за привремено вработување. За целите на овој подиндикатор, привременото вработување во јавната служба се толкува како вработување на административни службеници на определено време или на лица ангажирани со договор за дело за давање услуги, консултативни услуги и слично, како и персонал ангажиран преку друг вид на договори кои не се опфатени со системот на заслуги во јавната служба.

20 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2024 Report (European Commission, October 30, 2024), (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2024 година (Европска комисија, 30 октомври 2024 година)), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en

21 Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 144/25) <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=6967f788-d2d6-49db-9924-ec57f6e-a78c8>

За **административните службеници вработени на определено време**, согласно член 6 од ЗВЈС²² (начелото на стручност и компетентност), вработувањето во јавниот сектор се врши со објавување на јавен оглас, при што во транспарентна, фер и конкурентна постапка на селекција, се избира најстручниот и најкомпетентниот кандидат за работното место. Член 17, став 2 од истиот закон предвидува дека со актот на систематизација на работните места се утврдуваат општите, посебните услови и описот на работите и на работните задачи за секое работно место, како и дека **се уредуваат и условите за привремено вработување**.

Член 22 од ЗВЈС²³ предвидува дека раководното лице на институцијата може да пополни работно место преку склучување на договор за вработување на определено работно време заради:

- замена на привремено отсутен вработен, кој е отсутен повеќе од еден месец;
- привремено зголемен обем на работа;
- сезонска работа;
- непредвидливи краткотрајни активности што се јавуваат во вршењето на претежната дејност на работодавачот;
- работа на проект; или
- пополнување на посебни работни места во кабинетите на претседателот на Република Северна Македонија, Претседателот на Собранието на Република Северна Македонија, потпретседателите на Собранието на Република Северна Македонија, претседателот на Владата на Република Северна Македонија, замениците на претседателот на Владата на Република Северна Македонија, министрите и Генералниот секретар на Владата на Република Северна Македонија, заради извршување на работни задачи на посебни советници.
- Вработувањето од ставот (1), алинеја 1 трае до истекот на одобреното отсуство на отсутниот вработен, а најдолго две години.
- Вработувањето од ставот (1), алинеи 2, 3 и 4 трае додека трае потреба на институцијата, а најдолго една година.
- Вработувањето од ставот (1), алинеја 5 трае до завршување на проектот, а најдолго пет години.
- Вработувањето од ставот (1), алинеја 6 трае до истекот на мандатот на функционерот во чиј кабинет е вработен службеникот.

²² Ibid.

²³ Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/19, 14/20 и 208/24) https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/ZVJS/zakoni/zakon_zavrabotenite_vojavniotsektor_0.pdf

Заради вработување во случаите од ставот (1), алинеи 1, 2, 3, 5 и 6, раководното лице на институцијата објавува јавен оглас согласно со Законот за работните односи,²⁴ односно склучува договор за отстапување на вработен со Агенција за привремени вработувања. Приватната агенција за вработување нема право да отстапува работник за извршување на истите задачи кај истиот работодавач за период подолг од две години, со или без прекин. Член 22 од ЗВЈС предвидува дека времетраењето на договорот за отстапување на вработен за вршење на исти привремени работи не смее да надмине една година, дури и во случај потребата да продолжи.²⁵

Согласно член 22 од ЗВЈС, заради вработување во случајот од ставот (1), алинеја 4 (непредвидливи краткотрајни активности што се јавуваат во вршењето на претежната дејност на работодавачот) за времетраење до 30 дена, раководното лице на институцијата ја објавува потребата за вработување во службата надлежна за посредување при вработување (Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија), без наплата, преку упатување на лица за вработување од евиденцијата на невработени лица, во согласност со Законот за работните односи. Ова може да се изврши најмногу двапати годишно, а бројот на лица вработени на овој начин не смее да надмине 5% од вкупниот број на вработени во институцијата.²⁶

Во однос на алинеја 4 од истиот став (непредвидливи краткотрајни активности што се јавуваат во вршењето на претежната дејност на работодавачот), членот 22, во став 10 предвидува дека за времетраење до 30 дена, раководното лице на институцијата ја објавува потребата за вработување во службата надлежна за посредување при вработување (Агенцијата за вработување), без наплата, преку упатување на лица за вработување од евиденцијата на невработени лица, во согласност со Законот за работните односи. Ова може да се изврши најмногу двапати годишно, а бројот на лица вработени на овој начин не смее да надмине 5% од вкупниот број на вработени во институцијата.²⁷

Во член 22, став 11 се пропишува најголемиот дозволен број на посебни советници во кабинетите на: претседателот на Република Северна Македонија (пет), претседателот на Собранието (пет), потпретседателите на Собранието (по еден за секој потпретседател), претседателот на Владата

24 Закон за работните односи, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/05, 106/08, 161/08, 114/09, 130/09, 50/10, 52/10, 124/10, 47/11, 11/12, 39/12, 13/13, 25/13, 170/13, 187/13, 113/14, 20/15, 33/15, 72/15, 129/15, 27/16 и 120/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 110/19, 267/20, 151/21, 288/21, 111/23, 39/25, 74/25 и 124/25, <http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/zakoni/ZRO%20Precisten%2074-15.pdf>

25 Закон за вработените во јавниот сектор, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/19, 14/20 и 208/24, https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/ZVJS/zakoni/zakon_za_vrabotenite_vo_javniot_sektor_0.pdf

26 Ibid.

27 Ibid.

(петнаесет), замениците на претседателот на Владата (по тројца за секој заменик-претседател), министрите (по тројца за министерствата со над 100 вработени, по двајца за министерствата со помалку од 100 вработени и по еден за секој министер без ресор), како и Генералниот секретар на Владата (тројца).²⁸

ЗВЈС не предвидува ограничувања за вработување согласно алинеите 1, 2, 3 и 5 од член 22, став 1. Сепак, за алинејата 1 разумно е што не е предвидено ограничување, со оглед на тоа што се однесува на замена на привремено отсутен вработен.²⁹

Според член 6 од ЗВЈС (начелото на стручност и компетентност), вработувањето во јавниот сектор се врши со објавување на јавен оглас, при што во транспарентна, фер и конкурентна постапка на селекција, се избира најстручниот и најкомпетентниот кандидат за работното место. Член 17, став 2 од истиот закон предвидува дека со актот на систематизација на работните места, за секое работно место се утврдуваат општите, посебните услови и описот на работите и на работните задачи.³⁰

Следствено, може да се заклучи, дека се регулирани временските ограничувања (траењето) на вработувањата на определено време, или преку договор за дело.

Во ЗВЈС не се предвидени критериуми во однос **договорно ангажираните лица/вработувањето преку агенции за привремено вработување**. Според член 22, став 8 од ЗВЈС, заради вработување во случаите од ставот (1), алинеи 1, 2, 3, 5 и 6 (од член 22, став 1), раководното лице на институцијата објавува оглас согласно со општите прописи за работни односи, односно склучува договор за отстапување на вработен со Агенција за привремени вработувања за ангажирање на работник преку Агенцијата. Според став 9, за привремено вработување врз основа на алинеја 4, од член 22, став 1 не се предвидува спроведување на јавни конкурси. Член 23, став 1 од Законот за работните односи предвидува дека во јавниот оглас мора да се наведат условите што се бараат за вршење на работата, но Законот не прецизира на кој начин се утврдуваат тие критериуми.³¹

Повторно, отстапувањето се прави со вработување преку приватни агенции за привремени вработувања, имајќи предвид дека вработените не се должни да ги исполнуваат критериумите и влегуваат во јавната служба без јавен оглас, што претставува повреда на начелото на заслуги.³²

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Закон за приватните агенции за вработување, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 113/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 18/20 и 132/25, <http://www.slvesnik.com.mk/issues/9c4bflbdb894e440c9d467076c79bda67.pdf>

Нема докази за критериумите што ги применуваат агенциите. Актите за систематизација и посебните закони предвидуваат критериуми за вработување на административни службеници на неопределено време, но не е пронајден доказ дека истите услови се применуваат за привремените вработувања.

Сепак, системот не е транспарентен. Не постои единствено ограничување на административно ниво, туку само на институционално ниво, а критериумот дозволува ова ограничување да се менува на годишна основа („повеќе од 1% од вкупниот број на вработени на крајот од претходната година“). На крајот, членот 9 од Законот за трансформација во редовен работен однос³³ овозможува институциите да ангажираат лица над утврдениот процент и со поголемо времетраење од предвиденото по претходно обезбедена согласност од МФ. Општ заклучок е дека системот не е доволно транспарентен и не обезбедува ограничување од 10%.

Новиот Закон за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС), донесен од Собранието на 10 јули 2025 година,³⁴ ги ограничува привремените вработувања преку агенции или преку договори за дело исклучиво на непредвидливи и итни активности, со максимално времетраење од 30 дена. Во такви случаи, секретарот или овластеното службено лице е должно да ја извести службата надлежна за посредување при вработување за потребата за вработување, без наплата, преку упатување на лица за вработување од евиденцијата на невработени лица, во согласност со општите прописи за работни односи. Секоја институција може да вработи лица преку упатување од службата надлежна за посредување при вработување најмногу двапати годишно, а вкупниот број на така вработени лица не смее да биде поголем, од 5% од бројот на сите вработени во институцијата. Исклучоци се дозволени само во случаи кога поради здравствени причини има потреба од вработување преку упатување од службата надлежна за посредување при вработување, повеќе од два пати годишно, односно поголем број на привремено вработени лица. Во такви случаи, секретарот или овластеното службено лице е должно да обезбеди соодветна медицинска документација. Спроведувањето и влијанието на овие одредби ќе се оценуваат со следниот период.

Во однос на отвореноста и примената на начелото на заслуги во постапките за вработување на административни службеници на определено време, ЗВЈС предвидува само една постапка, која пропишува објавување на јавен

³³ Закон за трансформација во редовен работен однос, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 20/15 и 44/15 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 3/25, https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/02/Zakon_za_transformacija_vo_redoven_raboten_odnos_20_12022015.pdf

³⁴ Закон за вработените во јавниот сектор, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 144/25, <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=6967f788-d2d6-49db-9924-ec-57f6ea78c8>

оглас и избор врз основа на начелото на заслуги, а според предвидените критериуми.³⁵ Член 23 од Законот за работните односи ги пропишува задолжителните елементи што треба да ги содржи јавниот оглас:

- назив на работното место;
- услови потребни за извршување на работата;
- дневно и неделно работно време;
- распоред на работното време;
- износ на основната нето плата или износот од најниската до највисоката нето плата за работното место за кое се бара работник;
- рок за пријавување, кој не смее да биде пократок од пет работни дена;
- рок во кој ќе се изврши изборот; и
- точни податоци за работодавачот (назив, функција, телефон, контакт лице и адреса за доставување на пријавите).

Кога станува збор за отвореноста и примената на начелото на заслуги при ангажирање на персонал со договор на дело, целокупната постапка за вработување врз основа на договор е уредена во членовите 21 и 22 од ЗВЈС. Член 22, став 1 од ЗВЈС ги наведува причините за ангажирање на вработени на определено време (види Е 2.1).³⁶ Според истиот член (став 8), заради вработување во случаите од ставот (1), алинеи 1, 2, 3, 5 и 6 (утврдени во член 22, став 1), раководното лице на институцијата објавува јавен оглас согласно со општите прописи за работни односи, односно склучува договор за отстапување на вработен со Агенцијата за привремени вработувања. Со овој став, всушност, веќе се остава простори за органите да не распишуваат јавни конкурси, бидејќи ангажманот преку агенции не бара јавен конкурс. Според став 9, не се предвидени конкурси за привремено вработување врз основа на алинеја 4 од член 22, став 1 (непредвидливи краткотрајни активности што се јавуваат во вршењето на претежната дејност на работодавачот), со времетраење до 30 дена. Така, раководното лице на институцијата ја објавува потребата за вработување во службата надлежна за посредување при вработување (Агенција за вработување), без наплата, преку упатување на лица за вработување од евиденцијата на невработени лица, согласно со Законот за работните односи.³⁷

³⁵ Закон за вработените во јавниот сектор, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/19, 14/20 и 208/24, https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/ZVJS/zakoni/zakon_za_vrabotenite_vo_javniot_sektor_0.pdf

³⁶ Ibid.

³⁷ Закон за работните односи, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/05, 106/08, 161/08, 114/09, 130/09, 50/10, 52/10, 124/10, 47/11, 11/12, 39/12, 13/13, 25/13, 170/13, 187/13, 113/14, 20/15, 33/15, 72/15, 129/15, 27/16 и 120/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 110/19, 267/20, 151/21, 288/21, 111/23, 39/25, 74/25 и 124/25, , <http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/zakoni/ZRO%20Precisten%2074-15.pdf>

Користењето на агенции за привремено вработување, иако е легализирано со ЗВЈС, може да се оцени како отстапување од одредбите на ЗВЈС, имајќи предвид дека вработените не се должни да ги исполнат критериумите, ниту пак влегуваат во јавната служба преку јавен оглас, што претставува повреда на начелото на заслуги. Постапката спроведена преку приватна агенција за вработување се извршува без објавување на јавен оглас. Отстапувањето на работник за вршење на привремени работи се заснова на договор за отстапување на работник, склучен од страна на приватната агенција за вработување со лиценца за привремено вработување и работодавачот-корисник на услугата,³⁸ што може да се оцени како отстапување.

Истражувачите ги прегледаа интернет страниците на министерствата, МЈА и АА, за да ги идентификуваат последните завршените конкурси за привремени вработувања во пет различни органи на централната државна управа. Бидејќи информациите не беа достапни онлајн, беа испратени БПЈИ до петте министерства од примерокот.³⁹ Од Министерствата беше побарано да одговорат дали во изминатите две години вработиле службеници на определено време, вклучително и преку јавни огласи. Исто така, од Министерствата беше побарано да достават документација за последното вработување во секоја категорија (административни службеници вработени на определено време и персонал ангажиран со договор на дело).

Во сите пет министерства од примерокот, јавните огласи за вработување на административни службеници на определено време ги содржеа пропишаните услови и компетенции, опис на работното место, податоци за надоместокот/платата, опис на постапката за избор, рок за поднесување на пријави, како и јасна листа на потребни документи, но ова не е случај со персоналот ангажиран со договор за дело.⁴⁰

Истражувачите, исто така, ги разгледаа воспоставените практики за привремени вработувања во јавната служба, со цел да утврдат дали ваквите ангажмани се ограничени по обем. БПЈИ беа испратени до истите институции од примерокот, со барање за одделни податоци за административни службеници вработени на определено време и за персоналот ангажиран со договор за дело. Бараните информации се однесуваа на тековниот број на административни службеници и општ број на вработени, како и на бројот на лица вработени на привремена основа.

38 Закон за приватни агенции за вработување, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 113/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 18/20 и 132/25, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/9c4bf1db894e440c9d467076c79bda67.pdf>

39 БПЈИ беа испратени на 2 јуни 2025 година до: Министерството за јавна администрација (одговор добиен на 8 јули 2025 година); Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) (одговор добиен на 25 јуни 2025 година); Министерството за економија и труд (одговор добиен на 23 јуни 2025 година); Министерството за европски прашања (одговор добиен на 1 јули 2025 година); и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (одговор добиен на 23 јуни 2025 година).

40 Ibid.

Согласно добиените одговори на БПЈИ, состојбата е следна: Министерството за животна средина и просторно планирање - 30 административни службеници и вработени во јавниот сектор и нема привремено вработени лица; Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство - 771 административен службеник, 305 вработени во јавниот сектор и 40 привремено вработени лица; Министерството за економија и труд — 114 административни службеници, 1 вработен во јавниот сектор и нема привремено вработени лица; Министерството за европски прашања - 92 административни службеници, 2 вработени во јавниот сектор (посебни советници согласно ЗВЈС); МЈА - 105 административни службеници, 7 вработени во јавниот сектор (посебни советници согласно ЗВЈС) и нема привремено вработени лица.⁴¹

Оценката беше спроведена согласно важечките одредби од ЗВЈС. Новиот ЗВЈС, кој Собранието го донесе на 10 јули 2025 година, воведува построги правила за привремени вработувања преку агенции или други услуги, како што е наведено погоре.

Ставовите на КИ⁴² во однос на транспарентноста, опфатот и намената на привременото вработување во јавната служба беа оценети преку истите интервјуа и методологија како тие наведени погоре. Испитаниците го оценија своето согласување со три исказа:

1. Користењето на привремени вработувања во јавната администрација, како што се вработувања на определено време и ангажирања на персонал преку договори за дело, е транспарентно
2. Користењето на привремените вработувања во јавната служба е ограничено во праксата.
3. Привремените вработувања целисходно се користат.

Еден КИ особено нагласи дека има значаен недостиг на јавно достапни информации за привремените вработувања во јавната служба. На прашањето дали има јасни критериуми и постапки за вработување на административни службеници на определено време и договорно ангажирани лица, КИ појасни дека, иако понекогаш има вакви правила, тие често се заобиколуваат. Во голем број случаи, привремените работни места се пополнуваат со лица кои имаат блиски врски со раководството на институциите, поради што процесот е силно политизиран. Сепак, за одредени работни позиции се бара високо ниво на стручност и компетентност. КИ ја идентификуваше ваквата политизација и заобиколување на постапките како суштински проблем во практиката на привремените вработувања.

⁴¹ Ibid.

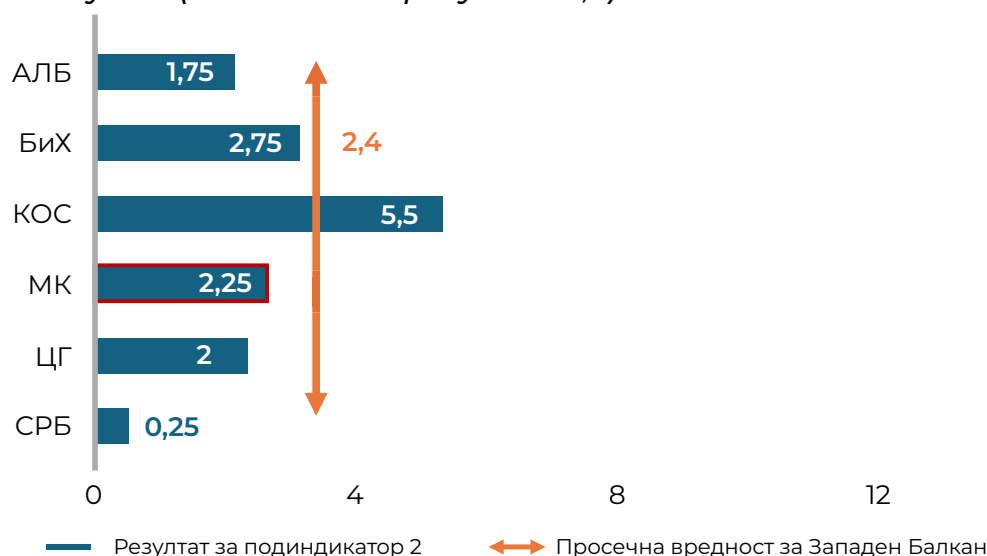
⁴² Кратката теренска анкета со првиот КИ (Центар за управување со промени – ЦУП) беше спроведена на 9 април 2025 година; интервјуто со вториот КИ (Институт за развој на заедницата) беше спроведено на 22 април 2025 година; а интервјуто со третиот КИ (Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – ИДСЦС) беше спроведено на 9 мај 2025 година.

Во однос на документирањето и јавното информирање за постапките на избор на кандидатите, КИ категорично констатираше дека воопшто нема никаква транспарентност. Во врска со зачестеноста и намената на привремените вработувања, КИ укажа дека привремените вработувања понекогаш се користат како пат кон вработување на неопределено време, наместо да се користат исклучиво за задоволување на краткотрајни потреби и истакна дека истите често се применуваат надвор од нивната предвидена намена. Како можен контролен механизам, КИ ги наведе буџетските ограничувања пропишани од МФ како еден од поефикасните веќе воспоставени инструменти за ограничување на прекумерната употреба на привремените вработувања. Сепак, беше нагласено дека оваа мерка сама по себе не е доволна за надминување на пошироките системски слабости.

Другиот КИ забележа дека првото и досега единствено официјално вклучување на податоци за привремените вработувања во Годишниот извештај за административните службеници било во 2020 година. Оттогаш, информациите за привремените вработувања се појавуваат спорадично, отсуствуваат од официјалните извештаи и наместо тоа се соопштуваат преку јавни изјави на функционери, кои е тешко да се проверат. Иако новиот ЗВЈС⁴³ воведува построги ограничувања и формализирани постапки за привремени вработувања, отсуството на конзистентни, сигурни и јавно достапни годишни податоци оневозможува да се оцени дали овие законски измени делотворно придонесуваат кон намалување на злоупотребата на оваа практика.

Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Подиндикатор 2: Транспарентност за привремените вработувања во јавната служба (максимален резултат 12,5)



⁴³ Собранието го донесе новиот ЗВЈС на 10 јули 2025 година.

II.3 Транспарентност и заснованост на постапка за вработување врз начелото на заслуги



Принцип 9: Јавната администрација привлекува и вработува компетентни лица врз основа на заслуги и еднакви можности

Поени доделени за секој елемент од Подиндикатор 3: Транспарентност и заснованост на постапка за вработување врз начелото на заслуги⁴⁴

Елементи на индикаторот	Вид на елемент	Резултат
Е 3.1 Стратешката рамка предвидува подобрување на отвореноста, транспарентноста и примената на начелото на заслуги во постапката за вработување	Стратегија и политика	0.5/0.75
Е 3.2 Регулативата предвидува отвореност, транспарентност и примена на начелото на заслуги во постапката за вработување	Законодавство	1/1.25
Е 3.3 Огласите за јавни конкурси за слободни работни места се јавно достапни на пошироката јавност	Практика во спроведувањето	1.5/3
Е 3.4 Огласите за јавни конкурси за слободни работни места се дефинирани на начин кој мотивира и привлекува надворешни кандидати	Практика во спроведувањето	0/2

⁴⁴ Третиот подиндикатор е фокусиран на следниот подпринцип на СИГМА: Јавната администрација ги анализира човечките ресурси и изготвува и спроведува планови за човечки ресурси усогласени со буџетот, а со цел да се обезбеди соодветен обем на работната сила, соодветен состав на компетенции, вештини и стручност за исполнување на надлежностите, земајќи ги предвид и тековните и идните потреби; административните службеници се вработуваат преку транспарентни и отворени конкурси, со почитување на начелото на заслуги; инклузивните политики и практики за вработување се во поддршка на разновидноста и еднакви можности во јавната администрација; вработувањето се темели на прецизни описи на работните места, кои нудат информации за профилот на кандидатот (искуство, знаење, вештини и компетенции) потребен за ефикасно извршување на работните задачи, а истите информации се наведуваат и во огласите за слободни работни места, кои исто така содржат информации за условите за работа и платата; комисиите за селекција се составени од членови кои поседуваат квалификации за оценување на пријавените кандидати според барањата на работното место, без при тоа членовите да имаат судир на интереси и без да бидат изложени на политичко влијание; методите за селекција обезбедуваат правична и веродостојна оценка на искуството, знаењето, вештините и компетенциите потребни за вршење на работните задачи и овозможуваат избор на најсоодветните кандидати; постапките за селекција и вработување се ефикасни, навремени, кориснички ориентирани и поддржани со дигитални алатки; пријавените кандидати се известуваат за донесените одлуки за вработување по спроведените конкурси навремено и имаат право да побараат образложение, како и право на жалба преку управни и судски механизми.

Е 3.5 Надлежната институција обезбедува поддршка и насоки за пријавените кандидати	Практика во спроведувањето	2.25/3
Е 3.6 Нема неоправдани пречки за надворешните кандидати, заради кои јавните конкурси стануваат полесно достапни за внатрешните кандидати	Практика во спроведувањето	0/3
Е 3.7 Постапката за пријавување за вработување наметнува минимален административен товар/прибирање и пополнување документи за пријавените кандидатите	Практика во спроведувањето	0/4
Е 3.8 Кандидатите имаат можност во разумен рок дополнително да ја достават документацијата која недостасува	Практика во спроведувањето	3/3
Е 3.9 Одлуките и образложенијата на комисиите за избор се јавно достапни, со должно почитување на начелото на заштита на личните податоци	Практика во спроведувањето	2/4
Е 3.10 Информациите за поништени јавни конкурси, вклучително и образложението за поништувањето, се јавно достапни	Практика во спроведувањето	2/4
Е 3.11 Клучните недржавни чинители сметаат дека постапката за вработување во јавната служба е транспарентна и заснована на начелото на заслуги	Резултати и влијание	0/2.5
Е 3.12 Перцепцијата на граѓаните за вработување во јавната служба засновано на за слуги	Резултати и влијание	0.5/2
Е 3.13 Перцепцијата на граѓаните за влијанието на личните врски врз вработувањето во јавната служба	Резултати и влијание	0/2
Е 3.14 Перцепцијата на граѓаните за влијанието на политичките врски врз вработувањето во јавната служба	Резултати и влијание	0/2
Вкупен резултат за подиндикатор 3		12.75/36.5

Состојбата останува непроменета споредено со претходниот циклус. На 10 јули 2025 година, Собранието го донесе новиот Закон за административни службеници (ЗАС),⁴⁵ чија главна цел е да ја зајакне професионализацијата на административните службеници, преку почитување и примена на начелата на стручност, компетентност, родова рамноправност, соодветна и правична застапеност, потоа подобрување на постапката за вработување и спроведување на оценки врз основа на стручноста. Со новиот Закон исто така се регулира менторството, се намалува бројот на нивоа на работни места во категориите Б и Г, се скратува постапката за вработување со тоа што се предвидува полагањето на испитот за административни службеници, организиран и спроведуван од АА, од страна на пријавените кандидати, да биде предуслов за поднесување пријава за вработување на јавен оглас, а се дефинира и статусот на самата АА.

Истражувачите направија преглед на важечките владини стратешки документи за да утврдат дали истите предвидуваат подобрување на отвореноста, транспарентноста и примената на начелото на заслуги во постапката за вработување на административни службеници.

Така, втората приоритетна област од Стратегијата за РЈА и придружниот АП⁴⁶ е насловена „Јавна служба и управување со човечки ресурси“, со општа цел градење на департизирана, професионална и стручна јавна администрација. Една од мерките во рамките на Посебната цел 1, насочена кон деполитизација на јавната администрација, е Мерката 2.1.2: Јакнење на улогата на интервјото базирано на компетенции во постапките за вработување на јавната администрација. Во рамките на оваа мерка, се предвидуваат повеќе активности кои се однесуваат на подобрувањето на отвореноста, транспарентноста и начелото на заснованост на заслуги во постапките за вработување во јавната служба, како што се подготовка на информативно едукативен видео материјал за потенцијалните кандидати за интервју и работа во јавната администрација и негова достапност; јавно спроведување на интервју во присуство на сите кандидати повикани на интервјото; објавување на Извештај со образложение на секоја одлука за избор на најдобриот кандидат, базирано на докази.⁴⁷

Исто така, истражувачите направија преглед на важечката законска регулатива (во моментот на мерењето) за да утврдат дали постојат одредби

⁴⁵ Закон за административните службеници, („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 144/25), <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=3dfabcf5-6871-4a8b-a987-88344bd-c5adb>

⁴⁶ Стратегија за реформа на јавната администрација 2023–2030 <https://kvalitet.mioa.gov.mk/wp-content/uploads/2024/05/strategija-za-reforma-na-javna-administracija-2023-2030-so-akcziski-plan.pdf>

⁴⁷ Ibid.

со кои се пропишува: примена на јавни конкурси за пополнување на работни места; отвореност на постапката за јавен конкурс преку различни средства за објавување на огласите на ниво на цела држава (најмалку три); уредена обврска за објавување на списокот на успешни кандидати; уредена обврска за објавување на информации за избраниот кандидат (со единствени шифри или имиња); како и уредена обврска за објавување на одлуката за поништување на постапката за конкурс.

Така, член 35 од ЗАС⁴⁸ пропишува примена на јавни конкурси за пополнување на работни места, како и нивно објавување на интернет страница на АА, како и во најмалку три дневни весници, од кои еден од весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик.

Неколку одредби од ЗАС⁴⁹ го уредуваат прашањето на објавување на листите на успешни кандидати во текот на целата постапка за вработување. Тие се следните:

- Член 39, кој ја регулира првата фаза од постапката за вработување – административна селекција за вработување- во ставот 9 предвидува дека: „Административната селекција завршува најдоцна во рок од 15 дена по истекот на рокот за пријавување на кандидатите на јавните огласи, за што Комисијата за секое различно работно место подготвува листа со идентификациските кодови на кандидатите за кои постапката на селекција завршила и ранг-листата со идентификациските кодови на кандидатите кои ја поминале административната селекција и ги објавува на веб страницата на Агенцијата.“
- Членот 40, која ја регулира втората фаза од постапката за вработување – испит за административен службеник- во ставот 13 предвидува дека: „Во рок од три дена од денот на спроведувањето на испитот, согласно со освоените бодови од административната селекција и испитот, Комисијата подготвува и ја објавува на веб страницата на Агенцијата, ранг-листа со идентификациски кодови на кандидатите.“
- Член 42, кој ја регулира третата фаза од постапката за вработување- проверка на веродостојност на докази и интервју- во ставот 7 предвидува дека: „Во рок од три дена од денот на спроведувањето на интервјуто, согласно со освоените бодови од административната селекција, испитот за административен службеник и интервјуто,

48 Закон за административните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19, 14/20, 215/21, 99/22 и 208/24), https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/ZAS/zakoni/zakon_za_administrativni_sluzhbenici_2020.pdf

49 Ibid.

за кандидатите кои освоиле најмалку 60% од максималниот број бодови во сите претходни фази на постапката на селекција, Комисијата подготвува конечна ранг-листа на кандидатите кои успешно ги поминале фазите на постапката за селекција и истата ја објавува на веб-страницата на Агенцијата.“

- Член 45, кој го регулира прашањето на донесување одлука за избор за вработување- во став 2 предвидува дека одлуката се објавува на интернет-страницата на АА: „Одлуката за избор се доставува до избраниот кандидат и се објавува на интернет-страницата и на огласната табла на Агенцијата.”⁵⁰

Сепак, ЗАС не содржи одредби за поништување на постапката по огласот, ниту пак одредби за објавување на одлуката за поништување.

Новиот ЗАС, донесен на 10 јули 2025 година, исто така не содржи одредби за поништување на постапката по огласот. Сепак, новиот ЗАС содржи одредби како што е следнава: „Одлуката за избор, односно одлуката за невршење на избор за вработување се доставува до сите кандидати и се објавува на веб-страницата и огласната табла на институцијата и на Агенцијата.”⁵¹

Истражувачите, исто така, испитале дали огласите за јавни конкурси се широко достапни во праксата. За целите на оваа оценка, широко достапни се дефинираат како огласи објавени преку најмалку три различни канали за национално информирање, вклучително и централизираниот портал или интернет-страница за вработување, кој се однесува на целата јавна администрација и социјалните мрежи.

Разгледани се истите пет министерства од примерокот, при што за секое од нив бил анализиран последниот оглас за пополнување работно место преку завршена постапка по јавен конкурс. Таму каде што нема информации достапни на интернет, биле упатени БПЈИ до АА и до петте министерства од примерокот⁵² со цел да се добијат податоци за користените методи на огласување за конкурсите, кои биле предмет на анализа, како и текстовите на самите огласи.

50 Закон за административните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19, 14/20, 215/21, 99/22 и 208/24), https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/ZAS/zakoni/zakon_za_administrativni_sluzhbenici_2020.pdf

51 Закон за административните службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 144/25). <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=3dfabcf5-6871-4a8b-a987-88344bd-c5adb>

52 БПЈИ беа испратени на 2 јуни 2025 година до Министерството за јавна администрација (одговор примен на 8 јули 2025 година); Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) (одговор примен на 25 јуни 2025 година); Министерството за економија и труд (одговор примен на 23 јуни 2025 година); Министерството за европски прашања (одговор примен на 1 јули 2025 година); Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (одговор примен на 23 јуни 2025 година); како и до Агенцијата за администрација (одговор примен на 20 јуни 2025 година).

АА одговори дека: „Јавните огласи за сите органи на државната управа се објавуваат на интернет страницата/порталот на АА. Исто така, јавните огласи се објавуваат во три дневни весници (два на македонски јазик и еден на албански јазик), кои ги определува институцијата за која е наменет огласот. Ист таков одговор дадоа и петте министерства од примерокот. Јавните огласи не се објавуваат на ниту една друга интернет страница, освен на интернет страницата на АА. Сепак, две министерства од примерокот ги објавиле своите јавни огласи и на сопствените интернет страници.⁵³ Пристап до документацијата од објавените јавни огласи е овозможен единствено на надлежните институции, како што се судовите, Државниот управен инспекторат и, по потреба, во случај на поднесена жалба против одлука за избор по конкретен јавен оглас на Комисијата за одлучување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен, на која ѝ се обезбедува пристап до целокупната документација. Министерства од примерокот одговорија дека огласите за работни места од анализираните јавни конкурси не се објавуваат преку нивните профили на социјалните мрежи.“

Истражувачите ги разгледаа текстовите на пет јавни огласи од министерства од примерокот за да утврдат дали тие се презентирани на начин кој би ги мотивирал и привлечол надворешните кандидати да се пријават, преку визуелни или други визуелно привлечни формати (инфографици, слики, табели, графикони и слично). Според одговорите на поднесените БПЈИ, јавните огласи за работни места не се објавуваат во друг формат, освен во текстуална форма.

Законската регулатива не предвидува задолжителна визуелизација на јавниот оглас, поради што сите огласи се објавуваат исклучиво во текстуална форма.⁵⁴

⁵³ Министерство за животна средина и просторно планирање и Министерство за европски прашања.

⁵⁴ Закон за административните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19, 14/20, 215/21, 99/22 и 208/24), https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/ZAS/zakoni/zakon_za_administrativni_sluzhbenici_2020.pdf.

Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/19, 14/20 и 208/24), https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/ZVJS/zakoni/zakon_za_vrabotenite_vo_javniot_sektor_0.pdf.

Уредба за спроведување на постапката за вработување на административни службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 221/24), <https://dejure.mk/zakon/ured-ba-za-sproveduvanje-na-postapkata-za-vrabotuvanje-na-administrativni-sluzhbenici-2>.

Правилник за задолжителните елементи на јавниот оглас за пополнување на работно место во јавниот сектор преку вработување и на пријавата за вработување, како и за формата, содржината и начинот на водење на регистарот на лица кои дале неточни податоци при вработување во јавниот сектор („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 242/24), <https://dejure.mk/zakon/pravilnik-za-zadolzhitelnite-elementi-na-javniot-oglas-za-popolnuvanje-na-rabotno-mesto-vo-javniot-sektor-preku-vrabotuvanje-i-na-prijavata-za-vrabotu-1>.

Истражувачите ги разгледаа достапните извори на податоци за да утврдат дали АА обезбедува поддршка и насоки за кандидатите во постапката за вработување. Поддршката за кандидатите треба задолжително да ги вклучува следните елементи: водич/патоказ за постапката по јавниот конкурс; материјали за подготовка на кандидатите (како што се примероци на тестови, корисни извори и слични содржини); најчесто поставувани прашања и одговори; како и информации за тоа на кој начин пријавените кандидати и кандидатите во постапката можат да побараат и добијат појаснувања.

Во однос на **водичот/патоказот** на интернет страницата на АА, достапно е Упатство за креирање на кориснички профил и пријавување на објавен јавен оглас, на македонски и албански јазик.⁵⁵ Исто така, достапно е и упатство за полагање на испитот за административни службеници, исто така на македонски и на албански јазик.⁵⁶

Во однос на **материјалите за подготовка на кандидатите**, на интернет страницата на АА достапни се прашања за стручниот дел од испитот за административни службеници,⁵⁷ како и за испитите за јазици.⁵⁸ Исто така, достапни се прашања за општиот дел од испитот, кој опфаќа административно управување и студии на случаи.⁵⁹ Прашањата за испитот се достапни на македонски и албански јазик, а под прашањата се наведени изворите за точните одговори (релевантната законска регулатива).

Во однос на критериумот **„често поставувани прашања и одговори (FAQ)“**, на интернет страницата на АА има посебен дел со често поставувани прашања во врска со вработувањето на кандидатите за административни службеници,⁶⁰ како и посебен дел со често поставувани прашања за жалби и приговори од страна на кандидатите.⁶¹

⁵⁵<https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/Upatstva/Upatstvo%20za%20popolnuvawe%20profil%2029%2009%202022.pdf>; <https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/Upatstva/udh%3%ABzime%20p%3%ABr%20krijimin%20e%20profil.pdf>

⁵⁶ <https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/Upatstva/%D0%A3%D0%B-F%D0%B0%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BF%D0%BE%D0%B-B%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D1%9A%D0%B5%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B8%D1%81%D0%B-F%D0%B8%D1%82%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%B-D%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B5%D0%BD%20%D1%81%D0%BB-%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20-%2020022018.pdf>

<https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/Upatstva/udh%3%ABzime%20p%3%ABr%20provimin%20p%3%ABr%20n%3%ABpun%3%ABs%20administrativ.pdf>

⁵⁷https://aa.mk/lista_na_prasanja_od_strucniot_del_od_ispitot_za_administrativni_sluzbenici_dvo-jazicno.nspix;

⁵⁸https://aa.mk/del_za_proverka_na_znaenje_na_edan_od_trite_najcesto_koristeni_jazici_na_ev-ropskata_unija_ang_fra_ger.nspix

⁵⁹ <https://aa.mk/prasanja-od-opstiot-del-od-ispitot-za-administartivno-upravuvanje-i-studii-na-slucaj.nspix>

⁶⁰ <https://aa.mk/prasanjavrabotuvanje.nspix>

⁶¹ <https://aa.mk/prasanjazalbi.nspix>

Иако релевантната законска регулатива не ја предвидува можноста за барање на појаснувања преку интернет страницата на АА, достапен е контакт формулар преку кој кандидатите можат да ги поднесат нивните забелешки и прашања.⁶²

Покрај тоа, истражувачите ги разгледаа придружните документи кои се бараат од кандидатите, со цел да се идентификуваат барањата што претставуваат особен товар за надворешните кандидати (како што се: доказ за положен државен испит пред поднесување пријава на конкурсот; доказ за посетувани обуки/сертификати од специфични обуки или технички вештини кои се достапни исклучиво за административни службеници или се скапи за полагање; лекарски уверенија; заверени преводи; и слично) или пак барања, кои можат разумно да се очекуваат само од веќе вработени административни службеници (на пример, многу специфични информации за работните задачи и должности на работното место за кое се спроведување постапката за вработување).

Според одредбите од членот 36, став 2 од ЗАС,⁶³ кој ја регулира пријавата за вработување на административни службеници може да се идентификуваат барања кои претставуваат особен товар за надворешните кандидати. Така: „Кон пријавата кандидатите задолжително ги прикачуваат следниве докази за податоците внесени во истата, во скенирана форма:

- доказ за државјанство на Република Македонија,
- доказ за општа здравствена способност за работното место ,
- уверение/диплома за завршен степен на образование,
- потврда за работа со програми за канцелариско работење и
- потврда за положен стручен испит или лиценца или уверение од соодветната стручна област, доколку истите се посебен услов за работното место и се назначени во јавниот оглас.“

Иако уверението за државјанство на Република Северна Македонија лесно може да се добие, истото треба да се обезбеди по службена должност од институцијата што го објавува огласот. Уверението за општа здравствена способност е неопходен документ за вработување, но истото треба да се бара само во подоцнежна фаза од постапката за вработување, по административната селекција. Исто така, барањето за доставување уверение за познавање на програми за канцелариско работење претставува неоправдан товар, бидејќи подразбира дополнителни трошоци и истото може да се побара во подоцнежна фаза.

⁶² <https://aa.mk/cpp.nspk>

⁶³ Закон за административните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19, 14/20, 215/21, 99/22 и 208/24), https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/ZAS/zakoni/zakon_za_administrativni_sluzhbenici_2020.pdf

АА нагласува дека сите документи потребни за учество на јавен конкурс за вработување мора да бидат прикачени од кандидатите на нивните електронски профили, бидејќи АА не обезбедува ниту еден од овие документи по службена должност.

Во согласност со новиот ЗАС, донесен на 10 јули 2025 година, доказите за исполнување на условите, конкретно доказот за државјанство и уверението за неосудуваност, ќе се обезбедуваат по службена должност во електронска форма од страна на АА, преку Националната платформа за интероперабилност.

Истражувачите, исто така, испитаа дали на кандидатите им се дозволува да ја достават документација што им недостасува во разумен рок, или, пак, недоставувањето на сите потребни документи при поднесување на пријавата резултира со автоматска дисквалификација од постапката за селекција.

ЗАС не ја предвидува можноста за дополнително доставување на документацијата што недостасува откако останатите документи биле поднесени (преку електронскиот систем). Членот 39, која ја регулира првата фаза- административна селекција за вработување- не ја предвидува можноста кандидатите дополнително да ги достават документите кои им недостасуваат:

„(1) Проверката на веродостојноста на доказите ја врши Комисијата за селекција за што кандидатите се должни да ги донесат на увид во оригинал или заверен препис, сите докази наведени во членот 36 ставови (2) и (3) од овој закон, најмалку три часа пред почетокот на интервјуто.

(2) За кандидатите кои нема да ги достават доказите согласно ставот (1) на овој член, постапката на селекција завршува.”⁶⁴

Сепак, АА појасни дека доколку кој било од бараните документи не биде прикачен на профилот на кандидатот, на кандидатот му се дава можност истиот да го достави дополнително, но најдоцна до започнувањето на Третата фаза- проверка на веродостојност на докази и интервју. Со оглед на тоа што фазата на административна селекција трае 15 дена, а меѓу оваа фаза и административниот испит (Втора фаза), како и Третата фаза има дополнителен временски период, кандидатите всушност имаат повеќе од пет дена за доставување на документација што не ја доставиле.

Истражувачите, исто така, ја анализираа транспарентноста на исходот од постапката за селекција, односно дали одлуките се јавно достапни и дали содржат образложение. Под образложение се подразбира објавување на

64 Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19, 14/20, 215/21, 99/22 и 208/24), https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/ZAS/zakoni/zakon_za_administrativni_sluzhbenici_2020.pdf

бројот на поени што ги освоил секој кандидат или друг вид на образложение (на пример, какви се резултатите на кандидатот во различните фази на постапката за селекција).

Врз основа на одговорите добиени по поднесени БПЈИ, одлуките за избор на кандидати за вработување ги подготвуваат институциите кои ги објавуваат јавните огласи за вработување, а АА ги објавува на својата интернет страница токму онака како што ги доставиле институциите. Сепак, одлуките на институциите не ги содржат освоените поени од кандидатите, ниту пак содржат образложение за донесената одлука за избор.⁶⁵

Согласно новиот ЗАС, донесен на 10 јули 2025 година, одлуката за избор, односно одлуката за невршење на избор за вработување се доставува до сите кандидати и се објавува на веб-страницата и огласната табла на институцијата и на Агенцијата.⁶⁶

Како што е наведено во одговорите на поднесените БПЈИ, јавно се објавуваат информациите за поништени конкурси, но таквите информации не го наведуваат образложение за поништувањето.

КИ не се согласуваат до одреден степен дека постапката за вработување во јавната служба е заснована на начелото на заслуги и дека е транспарентна.⁶⁷ Еден од КИ изјави дека, иако постапката за вработување во јавната служба заснована на заслуги конзистентно теоретски се применува, во практиката често со истата се манипулира, овозможувајќи да надвлее политизацијата. На прашањето дали постојните механизми се соодветни и со соодветен квалитет за да обезбедат донесување одлуки за вработување врз основа на заслуги, КИ прифаќа дека на хартија, односно теоретски тие се соодветни и квалитетни. Сепак, овие механизми лесно се заобиколуваат, овозможувајќи политичкото влијание да надвлее над заслугите. Политизацијата беше идентификувана како примарен фактор што го поткопува вработувањето засновано на заслуги. Иако КИ подвлекуваат дека критериумите за селекција генерално се транспарентни, самите постапки за вработување често не се јасни и не се применуваат конзистентно, што пак оневозможува да се следи процесот од почеток до крај. Она што е позитивно е дека кандидатите вообичаено имаат пристап до јасни и детални информации за слободните работни места и постапката за селекција. Сепак, КИ го оценуваат вмешувањето на политичките партии како главна пречка за

⁶⁵ <https://aa.mk/odluki.nspix>

⁶⁶ Закон за административните службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 144/25) <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspix?param=3dfab-cf5-6871-4a8b-a987-88344bdc5adb>

⁶⁷ Кратката теренска анкета со првиот КИ (Центар за управување со промени – ЦУП) беше спроведена на 9 април 2025 година; интервјуто со вториот КИ (Институт за развој на заедницата) беше спроведено на 22 април 2025 година; а интервјуто со третиот КИ (Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – ИДСЦС) беше спроведено на 9 мај 2025 година.

постигнување систем на вработување во јавната служба кој е целосно транспарентен и целосно заснован на заслуги. Таквото вмешување не само што го нарушува интегритетот на постапката, туку и ја поткопува јавната доверба во јавната служба. Во однос на делотворноста на жалбените механизми за кандидатите кои сметаат дека постапката за вработување била неправична, КИ сметаат дека овие механизми во голема мера не се делотворни, бидејќи повеќе се фокусираат на процедуралниот аспект, наместо на материјалната правичност на процесот. Во целите на подобрување и на транспарентноста и на меритократијата, КИ предложи зајакнување на релевантните законски одредби. Сепак, вистинско вработување врз основа на заслуги би барало постапките за селекција да ги спроведуваат лица кои се целосно независни од вклучените институции („непознати лица“) и кои не се предмет на политичко влијание.

Другиот КИ смета дека еден од предизвиците во постапката за вработување во јавната служба е застареното поимање на работните места и начинот на кој властите ги определуваат потребните профили на вработени за конкретни работни места. Пополнувањето на традиционалните хоризонтални единици, како што се правните, финансиските и ИТ службите, се темели на едноставна поделба според образованието во таквите области. Во овие случаи, од кандидатите се очекува да поседуваат дипломи од областа на правото, економијата, финансиите или информатичките науки. Меѓутоа, потребите на јавната администрација еволуираат и наложуваат создавање на нови организациски единици, како што се стратешко планирање, истражувањето и анализата, управувањето со човечки ресурси и други тематски единици во согласност со законските надлежности на институцијата. Овие позиции можат, а и идеално треба да се пополнуваат со административни службеници со разновидно и интердисциплинарно образование, наместо да бидат ограничени на тесна образовна специјализација. На пример, стратешкото одделение за планирање во Министерството за здравство би имало голема корист доколку вработува не само експерти за јавно здравје, туку и професионалци со образование и искуство од јавни политики, социологија, анализа на податоци и менаџмент. Слично, одделение за истражување и анализа во Министерството за животна средина и просторно планирање би можело да биде пополнето со лица обучени во областа на науката за животна средина, економијата и статистиката, што би овозможило холистички приод во креирањето на политики засновани на докази. Потоа, ова поимање на променливата природа на јавната служба сè уште не е систематски прифатено или имплементирано на стратешки начин во рамките на реформата на јавната администрација. Како резултат на тоа, кога неконвенционален образовен профил се појавува како услов во јавен оглас за работа, тоа не е нужно знак дека практиките за вработување еволуирале и се фокусираат на

компетенции, наместо на формално образование. Многу почесто тоа е сигнал дека јавниот оглас е специјално прилагоден за фаворизирање на конкретно лице.

Поените за овој елемент се засноваат на уделот на граѓаните во анкетата за јавна перцепција⁶⁸ кои „се согласуваат“ или „целосно се согласуваат“ дека административните службеници „... се вработуваат преку јавни конкурси врз основа на заслуги“. Имено, **35,3%** од испитаниците воопшто не се согласија, а **37,2%** не се согласија дека административните службеници се вработуваат преку јавни конкурси засновани врз заслуги, додека само **6,2%** целосно се согласија и **19,5%** се согласија.

Истражувачите доделија поени за овој елемент врз основа на процентот граѓани кои одговориле „не се согласувам“ или „воопшто не се согласувам“ со исказот: „За вработување во јавната администрација во државата потребни се лични врски (како што се семејни врски, роднински односи, пријателство и слично).“ Во анкетата, **4,5%** воопшто не се согласија, **11%** не се согласија, **35,7%** целосно се согласија, а **47,1%** се согласија.⁶⁹

Овој елемент, исто така, се оценува врз основа на уделот на граѓаните во анкетата за јавна перцепција кои одговориле „не се согласувам“ или „воопшто не се согласувам“ со исказот: „За вработување во јавната администрација потребни се политички врски, како што се членство во политичка партија/организација или лични релации со политички партии.“ Во анкетата, **4,9%** воопшто не се согласија, **12%** не се согласија, **29,27%** целосно се согласија, а **51,8%** се согласија.⁷⁰

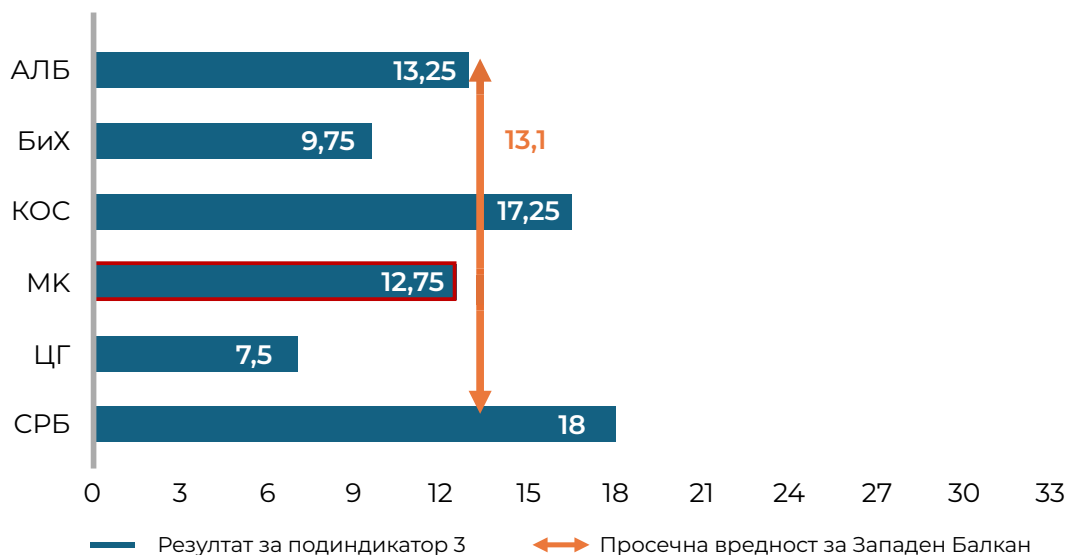
68 Анкетата за перцепцијата на јавноста беше спроведена во периодот од 1 до 22 февруари 2025 година, на репрезентативен примерок од N=2008 испитаници.

69 Ibid.

70 Ibid.

Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Подиндикатор 3: Транспарентност и заснованост на постапка за вработување врз начелото на заслуги (максимален резултат 36,5)



II.4 Избор на службеници на високи раководни места според начелото на заслуги и нивна заштита од неоправдано политичко влијание

➡ **Принцип 10:** Се поттикнува делотворно раководење преку компетентност, стабилност, професионална автономија и соодветни реакции на отчетни високи раководни службеници

Поени доделени за секој елемент од Подиндикатор 4: Избор на службеници на високи раководни места според начелото на заслуги и нивна заштита од неоправдано политичко влијание⁷¹

Елементи на индикаторот	Вид на елемент	Резултат
Е 4.1 Стратешката рамка предвидува зајакнување на професионалноста на високиот раководен кадар во јавната служба	Стратегија и политика	0.5/0.75
Е 4.2 Регулативата предвидува компетитивни постапки засновани за начелото на заслуги за вработување висок раководен кадар во јавната служба	Законодавство	0/1.5
Е 4.3 Регулативата предвидува дека вршителите на должност на високи раководни позиции може да се назначуваат само од редовите на јавната служба и тоа во ограничен временски период	Законодавство	0.5/1

⁷¹ Четвртиот подиндикатор е фокусиран на следниот подпринцип на СИГМА: Законот ја воспоставува категоријата на високи раководни службеници како посебна категорија; опфатот на високото раководство е соодветно дефиниран, со што се осигурува дека високите раководни позиции во министерствата и агенциите не се сметаат и третираат како политички функции; позициите на високи раководни службеници привлекуваат кадар преку правична постапка за вработување, конкурентен систем на надоместоци и плати, професионални предизвици, автономија и ублажување на кариерните ризици; постапките за вработување се засновани на начелото на заслуги, истите се спроведуваат професионално, непристрасно и транспарентно, овозможувајќи избор и именување на високи раководни службеници со соодветно високо ниво на искуство, знаење, вештини и стручност, со кои именуваните раководни службеници ќе можат добро да ги извршуваат работните задачи, а според однапред утврдени стандарди; политиките и практиките за вработување се во поддршка на еднакви можности, родова рамнотежа и недискриминација на при пополнување на високите раководни позиции; високите раководни службеници во јавната администрација имаат јасно дефинирани цели, усогласени со надлежностите на институцијата и со целите на Владата, а нивното работење редовно се оценува; високите раководни службеници во јавната администрација имаат соодветна професионална и раководна автономија, што им овозможува да преземат одговорноста за управување со кадарот, ресурсите и работните процеси.

Е 4.4 Регулативата предвидува објективни критериуми за престанок на вработувањето на службеници на високи раководни места	Законодавство	0/2
Е 4.5 Постоене на постапки за именување на високи раководни места вон рамките на законодавството за јавната служба	Законодавство	3/3
Е 4.6 Вработувањето на висок раководен кадар се спроведува во практиката со примена на начелото на заслуги	Практика во спроведувањето	0/4
Е 4.7 Вршителите на должност, во пракса, се назначуваат исклучиво од редовите на јавната служба	Практика во спроведувањето	0/3
Е 4.8 Сооднос на квалификувани кандидати по едно слободно работно место за високи раководни места	Практика во спроведувањето	0/2.5
Е 4.9 Удел на назначувања на високи раководни места без примена на начелото на заслуги	Практика во спроведувањето	0/2.5
Е 4.10 Клучните недржавни актери сметаат дека процесот на избор и именување на високиот раководен кадар е заснован на заслуги и дека таквиот кадар е заштитен од недозволено политичко влијание	Резултати и влијание	0/2.5
Вкупен резултат за подиндикатор 4		4/22.5

Нема никакво придвижување споредено со претходниот циклус. Препораката на Европската комисија за донесување и спроведување на законски одредби за високата раководна служба се' уште не е спроведена.⁷² Имено, многу високи позиции и натаму се пополнети со вршители на должност. Неколку носители на раководни функции беа разрешени пред истекот на нивниот мандат и потоа беа заменети со вршители на должност по парламентарните избори одржани во мај 2024 година.⁷³

⁷² "COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2024 Report" (European Commission, 30 October 2024), (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2024 година (Европска комисија, 30 октомври 2024 година))https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en

⁷³ Ibid.

Истражувачите направија преглед на важечките стратешки документи на Владата, односно Стратегијата за РЈА за да утврдат дали е предвидено јакнење на професионализацијата на високите раководни службеници. Така, втората приоритетна област од Стратегијата за РЈА и придружниот АП е насловена „Јавна служба и управување со човечки ресурси“;⁷⁴ со општа цел градење на департизирана, професионална и стручна јавна администрација. Една од мерките во рамките на втората посебна цел, фокусирана на Професионална јавна администрација (развој на професија - административен службеник), е М 2.2.1. Професионализација на високите раководни позиции во јавната администрација, аспектирано со родовата сензитивност. Оваа мерка опфаќа повеќе активности кои се однесуваат на јакнење на професионализацијата на високиот раководен кадар во јавната служба:

- А 2.2.1.1. Утврдување на законска рамка за висока раководна служба,
- А 2.2.1.2. Подготовка на прирачници и други алатки за членовите на органи/тела за висока раководна служба⁷⁵ и за идните кандидати за високи раководители,
- А 2.2.1.3. Обука на членовите на органи/тела за ВРС.

Исто така, беа разгледани важечките прописи/закони за да се утврди дали содржат одредби со кои се предвидуваат постапки засновани на заслуги за вработување на високи раководни позиции во јавната служба. Во овој контекст, состојбата е следна:

Високите раководители, како што се секретарите/директорите, се именуваат и разрешуваат без спроведување на јавен конкурс и без оценка на стручноста, исклучиво врз основа на политичка дискрециона одлука.⁷⁶ Во отсуство на законодавство кое конкретно се фокусира на високите раководни државни службеници, ЗАС ги регулира критериумите за пристап до високи позиции во државната служба, вклучително и примена на начелото на заслуги. Според ЗАС, висок државен службеник, административен службеник од категоријата Б (Б4 — раководител на одделение), е назначен од раководителот на институцијата. Треба да се исполнат посебни услови за работното место раководен административен службеник на ниво Б4; сепак, системот е само делумно заснован на заслуги кога се работи за високи раководни државни службеници и понатаму во голема мерка системот се заснова на дискрециони одлуки: единствениот услов за поединецот да биде назначен за државен секретар или генерален

⁷⁴ Стратегија за реформа на јавната администрација 2023–2030 година, <https://kvalitet.mioa.gov.mk/wp-content/uploads/2024/05/strategija-za-reforma-na-javna-administracija-2023-2030-so-akciski-plan.pdf>

⁷⁵ Комисија за ВРС, Одбор за избор на членовите на Комисијата за ВРС, Комитет за селекција за ВРС.

⁷⁶ SIGMA Monitoring Report: Public Administration in the Republic of North Macedonia 2024 (Извештај од СИГМА Мониторингот: Јавна администрација во Република Северна Македонија 2024) https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf

секретар на една институција е да има Б4 ниво на работно место.⁷⁷ ЕК заклучила дека јавната служба и управувањето со човечки ресурси остануваат недоволни и политизацијата на јавната служба континуирано ја поткопува доследната примена на одредбите за вработување по заслуга и транспарентните процеси.⁷⁸

Покрај утврдените недостатоци во спроведување на постојното законодавство, се подвлекува дека се' уште не се донесени долгоочекуваното ревидирано законодавство за административните службеници и за вработените во јавниот сектор (кое има за цел да осигура вработување по заслуга и правични унапредувања и отпуштања), вклучително и предлог Законот за висока раководна служба.⁷⁹

Нацрт Законот за висока раководна служба⁸⁰ има за цел воспоставување на висока раководна административна служба заснована на начелата на заслуги и стручност, а што пак од своја страна ќе ги подобри организациските капацитети и ќе го унапредува доброто владеење во јавните институции. Законот ја дефинира високата раководна служба како највисоки раководни позиции - државни секретари, директори, генерални директори и главни инспектори - кои претставуваат врска меѓу политичкото раководство и администрацијата и се директно одговорни пред избраните функционери. Законот ги утврдува клучните начела според кои се раководи изборот и работата на високите раководители, како што се: еднаков пристап, правичност, родова еднаквост, автономија, отчетност, транспарентност, професионалност и етичко однесување. Се предвидува формирање на Комисија за висока раководна служба, составена од пет членови со полно работно време, со мандат од пет години, која ќе биде одговорна за надзор врз изборот на високите раководители и за водење на експертски бази на податоци.⁸¹ Постапките за избор се засновани на начелото на заслуги и се спроведуваат од посебни комисии за селекција на кандидати за секоја поединечна позиција. Високите раководители се задолжени за управување со работата на институциите и ресурсите, како и за спроведувањето на владините политики. Тие се должни да постапуваат во согласност со Уставот, законите и приоритетите на Владата, почитувајќи ги највисоките

77 Karai Julijana and Zhagar Beba, "Law on Senior Civil Service: Is the Government Hesitant to Adopt it?", European Policy Institute (EPI)–Skopje, 2024, (Карай, Јулијана и Жагар, Беба, „Закон за висока раководна служба: Дали Владата се двоуми да го усвои?“, Институт за европска политика – Скопје, 2024 година), <https://epi.org.mk/wp-content/uploads/Law-on-Senior-Civil-Service.pdf>

78 "COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2024 Report" (European Commission, October 30, 2024) (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2024 година (Европска комисија, 30 октомври 2024 година)), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en

79 Ibid.

80 ЕНЕР, Нацрт-закон за висока раководна служба, 19 јули 2023 година. https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=74070

81 Ibid.

стандарди на интегритет и етика, како и да се придржуваат до Етичкиот кодекс. Нивното работење се оценува врз основа на постигнувањето на однапред усогласени годишни цели. Овој закон, кој се подготвува од 2017 година, воспоставува сеопфатна правна рамка за стандардизација на назначувањето на високи раководни кадри и за зајакнување на професионалноста и отчетноста на високите јавни функционери.⁸²

Во отсуство на законска регулатива која конкретно е посветена на високата раководна служба, нема законски одредби за именување на вршители на должност на високите раководни позиции, ниту пак за престанок на работниот однос на високите раководители.⁸³ Сепак, во пракса постојат случаи на именување на вршители на должност на високи раководни функции, особено вршители на должност директори.⁸⁴

Истражувачите ги разгледаа релевантните интернет страници и прописи за да утврдат дали постои каков било механизам или постапка за разгледување или проверка што е политички по својата природа, односно што оди над она што е регулирано со законодавството за јавната администрација и што претставува мешање во постапките за назначување на високи раководни службеници. Имено, нема таков механизам за политичко разгледување; сепак, високите раководители, како на пример државните секретари, се именуваат без јавен конкурс и без оценка на стручноста, единствено врз основа на политички дискрециони одлуки. Законодавството кое ја регулира оваа област овозможува висок степен на донесување дискрециони одлуки, имајќи предвид дека нема такви воспоставени механизми. Како што е наведено погоре, во отсуство на посебна законска регулатива, ЗАС ги регулира критериумите за пристап до високи раководни позиции, вклучувајќи ја тука и примената на начелото на заслуги.⁸⁵

82 Karai Julijana and Zhagar Beba, "Law on Senior Civil Service: Is the Government Hesitant to Adopt it?", European Policy Institute (EPI)–Skopje, 2024 (Караи, Јулијана и Жарар, Беба, „Закон за висока раководна служба: дали Владата се двоуми да го усвои?“, Институт за европска политика – Скопје, 2024 година), <https://epi.org.mk/wp-content/uploads/Law-on-Senior-Civil-Service.pdf>

83 Според ЗАС, мандатот на секретарите завршува со завршувањето на мандатот на раководното лице на институцијата кој ги назначил, а по истекот на мандатот, секретарот се распоредува на работно место на исто ниво со нивото на работното место на кое бил распореден пред да биде назначен за секретар.

84 "COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2024 Report" (European Commission, 30 October 2024) (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2024 година (Европска комисија, 30 октомври 2024 година)), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en

85 Според Законот за административни службеници, висок административен службеник, административен службеник од категоријата Б (Б4 - раководен службеник со звање раководител на одделение), се назначува од раководителот на институцијата. Има посебни услови за работното место висок административен службеник на ниво Б4 што мора да се исполнат; сепак, системот само делумно е заснован врз начелото на заслуги и во голема мера останува дискреционен: единствениот услов за назначување на одредено лице за државен секретар или за генерален секретар на одредена институција е да биде на работно место на ниво Б4. Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19, 14/20, 215/21, 99/22 и 208/24), https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/ZAS/zakoni/zakon_za_administrativni_sluzhbenici_2020.pdf

Во овој контекст, петте министерства од примерокот⁸⁶ укажаа дека не се распишуваат јавни огласи за избор или именување на државни секретари. Тие истакнаа дека државните секретари се именуваат во согласност со одредбите од ЗАС, при што еден кандидат се назначува директно, без спроведување на конкурентна постапка за избор.

Ставовите на КИ во однос на меритократијата и заштитата на високите раководители од неоправдано политичко влијание беа оценети преку истите интервјуа со КИ.⁸⁷

Првиот КИ укажа дека постапката за избор и именување на високите раководители во јавната администрација во суштина е непостоечка. На прашањето дали изборот на високите раководни административни службеници доследно се темели врз заслуги, а не врз политички аспекти, КИ изрази сомнеж, нагласувајќи дека заслугите не се примарен фактор при носењето на вакви одлуки. КИ нагласува дека за да се обезбеди поголема заснованост на изборот врз начелото на заслуги, првиот неопходен чекор е донесување на релевантна законска рамка. Иако нацрт-закон за висока раководна служба е подготвуван со години, ниту една влада досега не пројавила подготвеност да го одобри. КИ исто така наведе дека не постојат заштитни механизми со кои би се обезбедило високите раководители во јавната администрација да се избираат врз основа на нивните квалификации и искуство. Без такви механизми, постапката за избор ги нема потребниот интегритет и транспарентност.

Исто така, КИ нагласи дека сегашниот систем за именување на високи раководни административни службеници не е ниту транспарентен, ниту правичен. Не е јасно, ниту конзистентно дефинирано како се спроведуваат назначувањата, што пак ја поткопува довербата на јавноста во постапката. На крајот, КИ посочи на отсуството на механизми за заштита на високите раководители од неоправдано политичко мешање. Без такви заштитни механизми, именувањата и одлуките остануваат подложни на политичко влијание, со што дополнително се компромитира меритократскиот карактер на системот.

Вториот КИ укажа на тоа дека во отсуство на законско решение кое хоризонтално ќе го регулира процесот, именувањата и натаму ќе се раководат од фрагментирани секторски прописи, при што за секој сектор се

86 БПЈИ беа испратени на 2 јуни 2025 година до Министерството за јавна администрација (одговор примен на 8 јули 2025 година); Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) (одговор примен на 25 јуни 2025 година); Министерството за економија и труд (одговор примен на 23 јуни 2025 година); Министерството за европски прашања (одговор примен на 1 јули 2025 година); и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (одговор примен на 23 јуни 2025 година).

87 Кратката теренска анкета со првиот КИ (Центар за управување со промени – ЦУП) беше спроведена на 9 април 2025 година; интервјуто со вториот КИ (Институт за развој на заедницата) беше спроведено на 22 април 2025 година; а интервјуто со третиот КИ (Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – ИДСЦС) беше спроведено на 9 мај 2025 година.

пропишуваат различни барања. Постапката често се злоупотребува преку именување на вршители на должност на највисоки раководни позиции, бидејќи со оваа форма се избегнува целосната постапка за селекција. И натаму останува широко распространета практиката на именување директори врз основа на партиска припадност и коалициски договори. Нема кредибилен систем за оценка на работниот учинок, што не само што создава простор за неоправдани разрешувања, туку и го оневозможува правилното вреднување на квалитетот на индивидуалната работа. Во поширока смисла, недостасува политичка култура меѓу политичките елити, со која се вреднува и разбира важноста на именувањата засновани на заслуги. Нема политички последици за слабо раководење и управување, делумно поради тоа што е тешко јавноста да воспостави јасна врска меѓу лошото управување и резултатите. Дури и кога ваквите врски се препознаваат, тие се борат за внимание со други прашања за време на изборите, со што нивното влијание врз одлуките на гласачите е намалено.

Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Подиндикатор 4: Избор на службеници на високи раководни места според начелото на заслуги и нивна заштита од неоправдано политичко влијание (максимален резултат 22,5)



II.5 Транспарентни и јасни информации за системот на плати и надоместоци во јавната служба



Принцип 11: Административните службеници се мотивирани, правично и конкурентно платени и имаат добри услови за работа

Поени доделени за секој елемент од Подиндикатор 5: Транспарентни и јасни информации за системот на плати и надоместоци во јавната служба⁸⁸

Елементи на индикаторот	Вид на елемент	Резултат
Е 5.1 Регулативата предвидува едноставно структуриран систем на плати и надоместоци	Законодавство	1.5/1.5
Е 5.2 Информациите за системот на плати и надоместоци во јавната служба се достапни на интернет	Практика во спроведувањето	0.5/2
Е 5.3 Има информации, односно објаснувања на системот на плати и надоместоци кои граѓаните лесно можат да ги разберат и следат	Практика во спроведувањето	0/2
Е 5.4 Клучните информатори сметаат дека информациите за системот на плати и надоместоци во јавната служба се транспарентни и јасни	Резултати и влијание	0/3.5
Вкупен резултат за подиндикатор 5		2/9

Од претходниот мониторинг циклус досега, состојбата во најголем дел останува непроменета, со одредени пречки, особено имајќи го предвид фрагментираниот систем на плати во јавната служба,⁸⁹ кој е нарушен заради поединечно дефинирани решенија за зголемување на платите на

88 Петтиот подиндикатор е фокусиран на следниот подпринцип на СИГМА: Јавната администрација нуди конкурентен пакет на финансиски и нефинансиски поволности - надоместоци и бенефиции, можности за професионален и кариерен развој, сигурност на работното место, како и достоинствена и инклузивна работна средина, а со цел привлекување, мотивирање и задржување на вработените и тимовите, кои ги поседуваат потребните вештини и стручност; системот на плати е транспарентен за вработените и за јавноста, а истовремено обезбедува соодветен степен на заштита на чувствителните лични податоци.

89 "COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2024 Report" (European Commission, 30 October 2024), (РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2024 година (Европска комисија, 30 октомври 2024 година)) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en

вработените во одредени органи.⁹⁰ Од една страна, планираната реформа на системот на плати е во застој, а од друга страна органите на државната управа го заобиколуваат единствениот заеднички систем, а најголемиот дел од административните службеници остануваат незадоволни од ниските и неправични плати. Нема јасна регулатива што овозможува работа од далечина или флексибилен распоред на работното време, а не се врши надзор врз изостаноците од работа.⁹¹ На 10 јули 2025 година, Собранието го донесе новиот Закон за административни службеници (ЗАС), со кој се воведува можност за работа на далечина/работа од дома, како и одредби за додатоци на плата со цел задржување на административните службеници. Еден од таквите додатоци на платата е дополнителниот надоместок за работа поврзана со ЕУ/ИПА структурите и за учество во ИПА проектите, како и парична награда за исклучителен ангажман.⁹²

Истражувачите направија преглед на законските и подзаконските акти во областа на надоместоците и платите во јавната администрација, со цел да се утврди дали е предвиден едноставно структуриран систем за плати, односно дали има табеларен приказ со јасно утврдени коефициенти или други нумерички вредности по звање/работно место во јавната администрација (или скали на коефициенти), како и јасен и ограничен пакет на правила за пресметка на додатоците (и законските и дискреционите). Исто така, се направи преглед на законската регулатива за да се утврди дали постојат јасни законски одредби во однос на следниве критериуми:

1. Дефинирана табела со јасни коефициенти или други нумерички вредности по звање/работно место во јавната администрација;
2. Регулирани износи на додатоци на плата;
3. Регулирани услови и/или ограничувања за користење на додатоци на плата;
4. Регулирани можности за комбинирање на различни додатоци на плата;
5. Регулирани ограничувања на износите на дискреционите додатоци врз основа на учинок;
6. Регулирани јасни критериуми за дискрециони додатоци врз основа на работен учинок.

90 SIGMA Monitoring Report: Public administration in the Republic of North Macedonia 2024, (Извештај од СИГМА Мониторингот: Јавна администрација во Република Северна Македонија 2024) https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf

91 Ibid.

92 Закон за административни службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 144/25)<https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=3dfabcf5-6871-4a8b-a987-88344bdc5adb>

Утврдено е дека се исполнети сите критериуми. Така, во однос на **првиот критериум**, членот 86 од ЗАС⁹³ ги дефинира компонентите на платата на следниов начин: :

„Платата на административниот службеник се состои од следниве компоненти:

- основна компонента и
- исклучителна компонента.“

Потоа, членот 87⁹⁴ ги дефинира деловите од основната плата, кои го опфаќаат следново:

- минимална плата,
- дел на плата за степен на образование,
- дел на плата за ниво, и
- дел на плата за стаж.”

Ставот 3 од овој член содржи табела со поени врз основа на нивото на квалификации/образование, додека ставот 4 од овој член содржи табела со бодови за секое ниво/звање на кое е распределен државниот службеник.

Ставот 5 од овој член предвидува дека „Делот на плата за работниот стаж на административниот службеник се вреднува во износ од 0,5% од збирот на минималната плата, делот на плата за степен на образование и делот на плата за ниво, за секоја навршена година работен стаж, а најмногу до 20%.“

Вториот, третиот и четвртиот критериум се регулирани со членот 92,⁹⁵ кој ги дефинира додатоците на плата за ноќна работа, работа во смени, прекувремена работа:

(1) „Административниот службеник има право на додаток на плата за:

- ноќна работа,
- работа во смени,
- работа за време на неделен одмор,
- работа за време на празници утврдени со закон и
- работа подолго од полното работно време.

93 Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19, 14/20, 215/21, 99/22 и 208/24), https://aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/ZAS/zakoni/zakon_zo_administrativni_sluzhbenici_2020.pdf

94 Ibid.

95 Ibid.

(3) Додатокот на плата за ноќна работа по час се вреднува во износ од 35% од износот на основната плата по час.

(4) Додатокот на плата за работа во смени по час се вреднува во износ од 5% од износот на основната плата пресметана по час.

(5) Административниот службеник кој бил ангажиран да работи согласно со условите од ставот (1) алинеи 3, 4 и 5 на овој член има право на онолку слободни часови, односно денови, колку што бил ангажиран за работата надвор од редовното работно време.

(6) Слободните часови, односно денови од тековниот месец административниот службеник ги користи до крајот на наредниот месец, по месецот во кој бил ангажиран.

(7) Доколку на административниот службеник не му се обезбеди користење на слободни часови, односно денови согласно со ставот (6) на овој член му се исплатува додаток на плата во износ од 35% од износот на основната плата, пресметана по час.

Ставот 8 од членот 92 предвидува дека претходно наведените додатоци не се исклучуваат меѓусебно:

„Додатоците на плата од ставот (1) на овој член меѓусебно не се исклучуваат.“

Петтиот и шестиот критериум се регулирани со членот 94-а, кој ги предвидува критериумите и износите на надоместоците за успешност: „На административниот службеник кој е оценет со годишна оценка „А“, му се доделува надоместок за успешност во работењето во висина на платата примена во последниот месец од годината за која се вршело оценувањето, доколку во буџетот на институцијата се обезбедени средства за таа намена.“⁹⁶

Сепак, нема јавно достапни општи информации за платите во целокупната јавна администрација (на пример, просечни, минимални или максимални износи), ниту пак детални информации за платите поделени по звања/ работни места во јавната администрација. Иако членовите 86 и 87 од ЗАС ги уредуваат компонентите на платите на административните службеници, системот на надоместоци не е претставен на кориснички ориентиран начин, бидејќи клучните елементи не се ниту јасно, ниту едноставно објаснети. Така, на пример, граѓанин кој сака да пресмета плата на административен службеник, најнапред треба да ја знае вредноста на коефициентот (или бодот), којшто се утврдува со одлука на Владата на годишно ниво.⁹⁷

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

Информации за платите за конкретни работни места се достапни во јавните огласи (и внатрешни⁹⁸ и надворешни⁹⁹) за пополнување на работни места во јавната администрација. Така, Уредбата за спроведување на постапката за вработување на административни службеници,¹⁰⁰ донесена врз основа на ЗАС, како и Правилникот за задолжителните елементи на јавниот оглас за пополнување на работно место во јавниот сектор преку вработување и на пријавата за вработување, како и за формата, содржината и начинот на водење на Регистарот на лица кои доставиле невистинити податоци при вработување во јавниот сектор,¹⁰¹ донесен врз основа на ЗВЈС, ја пропишуваат обврската на институциите да ги наведат податоците за платата за конкретното работно место во јавните огласи, поради што сите огласи ја содржат оваа информација. Следствено, само во Република Северна Македонија ваквите јавни огласи содржат прецизни податоци за висината на платата што се нуди.¹⁰²

Ставовите на КИ за транспарентноста, јасноста и јавната достапност на системот на надоместоци и плати за административните службеници беа оценети со примена на истите интервјуа. Од КИ беше побарано да го оценат своето согласување со два исказа: дали системот е транспарентен и дали е доволно јасен.¹⁰³

Еден КИ ја оцени транспарентноста на системот на надоместоци и плати за административните службеници како задоволителна, истакнувајќи дека тековната структура на плати е јасна и дека критериумите за определување на плати и додатоци се јавно достапни и лесно пристапни. Сепак, овој КИ ја оцени правичноста на структурата на плати во однос на обврските и одговорностите на различните работни места како прилично ниска. Системот се перципира како систем што наградува недоволно ефикасни

98 Пример за интерен оглас:

<https://portal.mdt.gov.mk/post-documents/interen-oglas-broj-012024-document-WbA2.pdf>

99 Пример за интерен оглас:

<https://www.fakulteti.mk/job/09052025/ministerstvo-za-finansii-vrabotuva-4-sluzhbenici>

100 Уредба за спроведување на постапката за вработување на административни службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 221/2024), <https://dejure.mk/zakon/uredba-za-sproveduvanje-na-postapkata-za-vrabotuvanje-na-administrativni-sluzhbenici-2>

101 Правилник за задолжителните елементи на јавниот оглас за пополнување на работно место во јавниот сектор преку вработување и на пријавата за вработување, како и за формата, содржината и начинот на водење на регистарот на лица кои дале лажни податоци при вработување во јавниот сектор, („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 242/2024), <https://dejure.mk/zakon/pravilnik-za-zadolzhitelnite-elementi-na-javniot-oglas-za-popolnuvanje-na-rabotno-mesto-vo-javniot-sektor-preku-vrabotuvanje-i-na-prijavata-za-vrabotu-1>

102 SIGMA Monitoring Report: Public administration in the Republic of North Macedonia 2024, (Извештај од СИГМА Мониторингот: Јавна администрација во Република Северна Македонија 2024), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf

103 Кратката теренска анкета со првиот КИ (Центар за управување со промени – ЦУП) беше спроведена на 9 април 2025 година; интервјуте со вториот КИ (Институт за развој на заедницата) беше спроведено на 22 април 2025 година; а интервјуте со третиот КИ (Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – ИДСЦС) беше спроведено на 9 мај 2025 година.

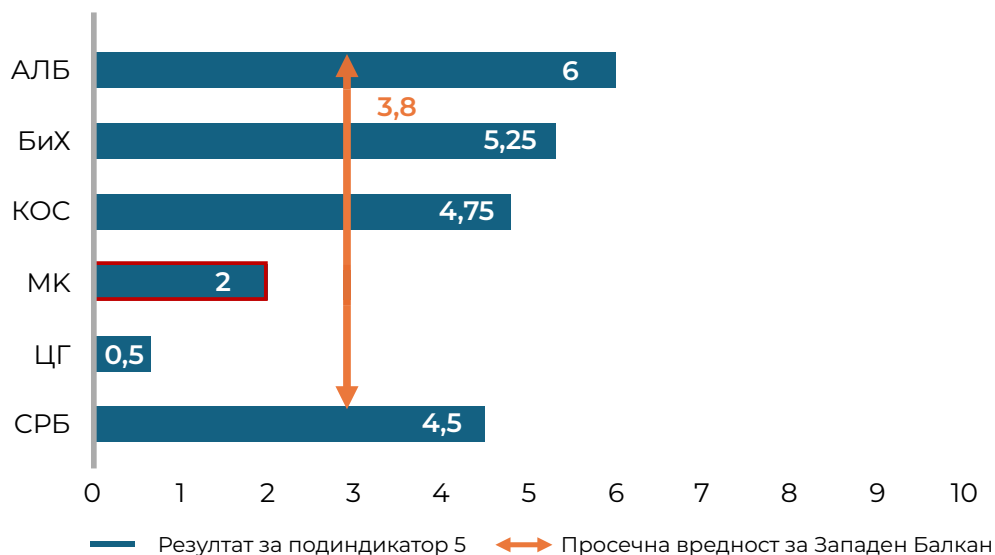
вработени, што ја поткопува неговата правичност. Исто така, КИ истакна дека системот на надоместоци и плати за административните службеници не се ажурира редовно, во согласност со промените на животните трошоците или други економски фактори, што може да доведе до несразмерност меѓу платите и реалната економска состојба. Исто така, КИ забележа дека не се воспоставени соодветни механизми кои би обезбедиле системот на плати да остане правичен низ различни нивоа на административната служба. Наместо тоа, голем број сектори воспоставиле сопствени потсистеми со цел надминување на перцепираните неправичност.

Во однос на транспарентноста на системот на надоместоци и плати и за веќе вработени и за потенцијалните кандидати, КИ нагласи дека потенцијалните кандидати добиваат информации само за основната плата кога се пријавуваат за вработување. За разлика од нив, веќе вработените најчесто се потпираат на внатрешни канали за пристап до информации. КИ констатираше дека многу е веројатно дека јавноста не е доволно информирана за начинот на кој се структурирани и распределени надоместоците и платите во јавната администрација, што дополнително ја намалува транспарентноста на системот. За справување со овие прашања, КИ предложи донесување на единствен закон за плати во јавниот сектор, кој би овозможил системот на надоместоци и плати за административните службеници да биде потранспарентен и појасен за сите засегнати страни.

Другиот КИ истакна дека системот на надоместоци и плати е уреден со општи и секторски закони, како и со колективни договори под влијание на синдикатите. И покрај прекумерниот број вработени во јавниот сектор, има недостиг на даватели на основните услуги поради ниските и неконкурентни плати, што доведува до нерамнотежа во работната сила.

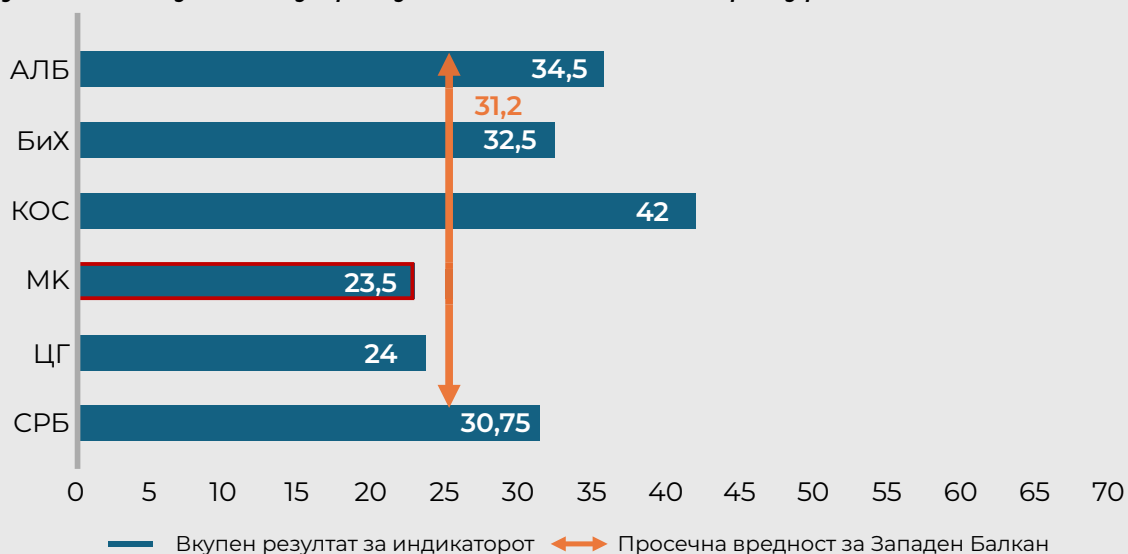
Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Подиндикатор 5: Транспарентни и јасни информации за системот на плати и надоместоци во јавната служба (максимален резултат 9)



Споредба на вкупните резултати во областа Јавна служба и управување со човечки ресурси

Индикатор: Транспарентност, отвореност и меритократија во јавната служба и управувањето со човечки ресурси



Регионален прегледен извештај за областа Јавна служба и управување со човечки ресурси, со резултати за сите земји од Западниот Балкан е достапен на:

www.par-monitor.org

II.6 Препораки во областа Јавна служба и управување со човечки ресурси

II.6.1 Следење на препораките од РЈА Мониторот 2021/2022

Препораки	Вид (краткорочна/среднорочна/долгорочна) ¹⁰⁴	Статус	Објаснување
1. Извештајот кој прикажува официјални податоци за вработените државни службеници треба да содржи (аналитички) податоци за вработувања на определено време.	Краткорочна	Не е спроведена/ Не се преземени активности	Извештаите од Регистарот не содржат таква класификација. Вработувањата на определено време не се опфатени со Извештајот за 2023 година. Извештајот за 2024 година сè уште не е објавен.
2. Задолжителните извештаи кои се предвидени во ЗАС треба да бидат составени и објавени и треба да содржат квалитативни и споредбени податоци.	Краткорочна	Не е спроведена/ Не се преземени активности	Извештаи не се ниту изготвени, ниту објавени. МЈА (преку постапка за БПЈИ) достави Годишен извештај за оценување на работата на административните службеници, но истиот сè уште не е објавен.
3. МИОА (сега МЈА) треба да објави извештаи за кариерниот развој (унапредувања и отпуштање) на вработените државни службеници.	Краткорочна	Не е спроведена/ Не се преземени активности	Извештаите не се ниту изготвени, ниту објавени.
4. МФ треба да објавува извештаи за платите (и доделените додатоци на плата) за вработените јавни службеници.	Краткорочна	Не е спроведена/ Не се преземени активности	Извештаите не се ниту изготвени, ниту објавени.

¹⁰⁴ Препораките за чие спроведување се смета дека е потребен временски период до една година се означени како краткорочни. Среднорочни се оние препораки кои може да се реализираат во временски период од една до три години. Долгорочните препораки се оние за чие спроведување е потребен период подолг од три години.

5. Бројот на вработувања на одредено време за изведување на задачи карактеристични за државните служби во централната државна администрација треба да бидат ограничени со закон и нивната примена треба да се преиспита.	Долгорочна	Делумно спроведена	Позитивен настан е новиот ЗВЈС, со кој се ограничуваат привремените вработувања исклучиво на непредвидливи и итни активности што се јавуваат во вршењето на надлежностите на институцијата, а најдолго до 30 дена. Институциите се должни да побараат кандидати за привремено вработување преку јавната служба за вработување, а ваквите вработувања се ограничени на двапати годишно и на максимум 5% од вкупниот број на вработени. Сепак, реалната делотворност на новите одредби ќе може да се види од кога истите ќе почнат да се применуваат.
6. ЗВЈС треба да определи специфични критериуми (како оние според ЗАС) за избор на лица кои ќе бидат вработени во државната администрација со договори на определено време.	Долгорочна	Делумно спроведена	Позитивен настан е новиот ЗВЈС. Сепак, реалната делотворност на новите одредби ќе може да се види од кога истите ќе почнат да се применуваат.
7. Законот за агенции за привремено вработување треба да биде ревидиран и усогласен со одредбите во ЗВЈС, или треба да биде поништен и постапката за времени вработувања треба да биде спроведена според ЗВЈС.	Долгорочна	Делумно спроведена	Позитивен настан е новиот ЗВЈС, кој воведува построги правила за вработување на определено време преку агенции или други служби, како што е наведено погоре. Сепак, реалната делотворност на новите одредби ќе може да се види од кога истите ќе почнат да се применуваат.

8. Огласите за вработување во државна служба треба да содржат информации за контакт лице за барање на појаснувања.	Долгорочна	Не е спроведена/ Не се преземени активности	Нема подобрување од последниот РЈА Монитор.
9. Приодот и јазикот на огласите треба да биде поразбирлив за граѓаните, објаснувајќи ги работните задачи за работното место и активностите и работата на институцијата/ органот/секторот кој вработува, односно, треба да има опис на работните задачи.	Долгорочна	Не е спроведена/ Не се преземени активности	Нема подобрување од последниот РЈА Монитор.
10. Со цел да се избегне преголемо административно и финансиско оптоварување на кандидатите, во првата фаза треба да се бараат само основните документи (кратка биографија, мотивациско писмо и незадолжително, препораки).	Долгорочна	Не е спроведена/ Не се преземени активности	Нема подобрување од последниот РЈА Монитор.
11. Лекарските уверенија и останатите придружни документи не треба да се бараат во која било фаза од постапката.	Долгорочна	Не е спроведена/ Не се преземени активности *	Нема подобрување од последниот РЈА Монитор.
12. Институциите треба по службена должност да ги побараат документите како што е доказ за државјанство.	Долгорочна	Делумно спроведена	Позитивен настан е новиот ЗАС. Сепак, реалната делотворност на новите одредби ќе може да се види од кога истите ќе почнат да се применуваат.

13. При објавување на одлуката од постапката за селекција, АА треба да даде сеопфатно образложение за тоа зошто одреден кандидат е избран или не.	Долгорочна	Не е спроведена/ Не се преземени активности	Нема подобрување од последниот РЈА Монитор.
14. Треба да се ревидира назначувањето на вработени од категоријата А (Секретари). Има огромен простор за политичко влијание, со оглед на тоа што Министерот/ раководителот на институцијата го назначува секретарот, односно треба да се донесе нов Закон за висока раководна служба.	Долгорочна	Не е спроведена/ Не се преземени активности	Нема подобрување од последниот РЈА Монитор. Законот треба да се изготви и да се донесе.
15. Законот за административни службеници не ги дефинира прецизно условите под кои може да се побараат додатоци за прилагодување на пазарот на труд, со оглед на тоа што дел од членот (став 3) е укинат од Уставниот суд, а ставот 2 упатува на укинатиот став 3, кој сè уште е во Законот за административни службеници. Ваквиот недостаток треба да се надмине со измените на ЗАС.	Долгорочна	Делумно спроведена	Позитивен настан е новиот ЗАС. Сепак, реалната делотворност на новите одредби ќе може да се види од кога истите ќе почнат да се применуваат.
16. Делотворноста на мерките за интегритет и против корупција треба континуирано да се анализираат и прегледуваат.	Долгорочна	Делумно спроведена	Нема подобрување од последниот РЈА Монитор.

II. 6.2 Препораки од Извештајот за Мониторот за РЈА за периодот од 2024 до 2025 година

Ова се препораките од мониторинг циклусот 2024/2025 за областа Јавна служба и управување со човечки ресурси. Тие се групирани во три типа, според времето потребно за нивна имплементација. Препораките за кои е проценето дека можат да се спроведат во рок до една година се означени како краткорочни. Среднорочните препораки треба да бидат спроведливи во период од една до три години. Долгорочните препораки бараат повеќе од три години за нивна имплементација.

Краткорочни препораки¹⁰⁵

1. Годишниот извештај од Регистарот за вработените во јавниот сектор, кој го подготвува и објавува Министерството за јавна администрација, треба да содржи аналитички податоци разделени според административни звања, раководни и нераководни позиции, како и информации за привремени вработувања.
2. Задолжителните извештаи согласно Законот за административни службеници обврзно ги изготвуваат и објавуваат следниве институции: Агенцијата за администрација (Годишен извештај за работата, што вклучува и податоци за вработувања во јавната администрација); Министерството за јавна администрација (податоци за планирање на работна сила, оценки на работењето на административните службеници, унапредувања и разрешувања, обуки, дисциплинска одговорност и интегритет); и Министерството за финансии (податоци за плати, надоместоци и награди). Ваквите извештаи треба да содржат и квалитативни и компаративни податоци.
3. Со оглед на неодамнешното донесување на новиот Закон за вработените во јавниот сектор, Министерството за јавна администрација треба да обезбеди негово соодветно спроведување, особено кога станува збор за одредбите за вработување на определено време и ангажман со договор за дело.

¹⁰⁵ Во овој мониторинг циклус сите препораки се краткорочни, имајќи предвид дека се повторуваат повеќе години наназад, не само во Мониторот за РЈА, туку и во Извештаите на ЕК.

4. Со оглед на донесувањето на новиот Закон за административни службеници, Министерството за јавна администрација треба да обезбеди негово соодветно спроведување, особено кога станува збор за намалување на прекумерниот административен и финансиски товар за кандидатите кои се пријавуваат за вработување на работни места во јавната администрација.
5. При објавување на одлуките од постапките за избор на кандидатите, Агенцијата за администрација треба да даде сеопфатни образложенија, при тоа прецизно објаснувајќи ги причините зошто одреден кандидат бил избран или бил одбиен.
6. Агенцијата за администрација мора да обезбеди дека приодот и јазикот на јавните огласи се полесни, односно се кориснички ориентирани и дека јавните огласи јасно ги објаснуваат работните задачи на огласеното работно место и дека истите содржат и целосен опис на работното место.
7. Министерството за јавна администрација треба што е можно поскоро да го изготви Законот за висока раководна служба и истиот треба да се донесе во најскоро време, особено имајќи предвид дека нема компетитивни огласи засновани заслуги, а има политизација на високите раководни позиции.
8. Министерството за финансии треба што поскоро да го изготви рамковниот Закон за плати и истиот треба да се донесе во најскоро време, со оглед на фрагментираниот и нарушен систем на плати во администрацијата.

ПРИЛОГ ЗА МЕТОДОЛОГИЈАТА

За изготвување на овој извештај за Северна Македонија, беа применети следниве истражувачки методи и алатки за прибирање на податоци и пресметување на елементите:

- **Анализа на официјални документи, податоци и официјални интернет страници**
- **Барања за слободен пристап до информации од јавен карактер**
- **Интервјуа со засегнатите страни и клучни информатори**
- **Анкета за перцепцијата на јавноста**

Мониторингот во значителна мера се засноваше врз анализа на официјални документи, јавно достапни на интернет страниците на органите на државната управа, како и врз податоците и информациите содржани во нив. Сепак, во случаи во кои не беа достапни податоци, истражувачите доставуваа барања за слободен пристап до информации од јавен карактер до надлежните институции со цел прибавување на информации неопходни за доделување на поени за соодветните елементи.

Табела 7: БПЈИ пратени во Северна Македонија

Институција	Датум на барањето	Датум на одговор на барањето
Агенција за администрација	02.06.2025 г.	20.06.2025 г.
Министерство за јавна администрација	02.06.2025 г.	08.07.2025 и 09.07.2025 г.
Министерство за финансии	02.06.2025 г.	БПЈИ препратено до ДЗР на 25.06.2025 г., а одговорот од ДЗР добиен на 03.07.2025 г.
Министерство за животна средина и просторно планирање	02.06.2025 г.	25.06.2025 г.
Министерство за економија и труд	02.06.2025 г.	23.06.2025 г.
Министерство за европски прашања	02.06.2025 г.	01.07.2025 г.
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	02.06.2025 г.	23.06.2025 г.

Беа спроведени интервјуа со клучните информатори и истите беа искористени како основа за доделување поени за елементите 1.8, 2.5, 3.11, 4.10 и 5.4. Исто така, интервјуата беа искористени за прибирање квалитативни, фокусирани и длабински податоци за појавите кои беа предмет на мониторинг. Интервјуата со останатите засегнати страни (како што се претставници на органите на државната управа) беа дополнително искористени во рамки на истражувањето за дополнување и верификација на веќе прибраните податоци и утврдените наоди. Изборот на интервјуирани лица беше заснован на намерен примерок, кој не е заснован на случаен избор, со кој соговорниците се избираат врз основа на нивната стручност на конкретната тема.

Интервјуата со клучните информатори се составени од групи со најмногу четири прашања, а учесниците ја квалификуваат нивната согласност користејќи четиристепена скала: целосно несогласување, несогласување до одреден степен, согласување до одреден степен и целосно согласување. Беа доделувани поени во однос на елементите 1.8, 2.5, 3.11, 4.10 и 5.4 доколку сите клучни информатори изјавиле дека се согласуваат до одреден степен или дека целосно се согласуваат со дадениот исказ. Покрај тоа, беше користена група на отворени прашања, што овозможи водење дискусија со испитаниците и поставување потпрашања на самото место, наместо строго придржување до однапред утврден формат. Интервјуираните лица имаат целосна анонимност во однос на нивните лични податоци и на која институција/организација и' припаѓаат.

Табела 8: Интервјуа спроведени во Северна Македонија

Датум	Интервјуирани лица
9.04.2025 г.	Центар за управување со промени (ЦУП)
22.04.2025 г.	Институт за развој на заедницата
9.05.2025 г.	Институт за демократија Социетат цивилис – Скопје (ИДСЦС)

Список со прашањата од интервјуто

• Елемент 1.8

Следните прашања се користат за доделување поени за елементот 1.8. Поените се доделуваат за одговорите „целосно се согласувам/се согласувам до одреден степен“. За секое прашање за кое што сите клучни информатори одговориле со „целосно се согласувам/се согласувам до одреден степен“ со дадениот исказ, се доделува 1 поен.

1. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Јавно достапните извештаи и статистички податоци за јавната служба се транспарентни.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
2. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Јавно достапните извештаи и статистички податоци за јавната служба се достаточо сеопфатни.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. Како би ги оцениле квалитетот и веродостојноста на податоците објавени во службените извештаи за јавната администрација?
2. Дали граѓаните, медиумите и граѓанското општество можат лесно да ги пронајдат и разберат овие извештаи?
3. Дали извештаите и статистичките податоци ги опфаќаат сите релевантни аспекти на јавната администрација (како што се вработување, унапредување и флукуација на кадарот)?
4. Дали во јавно достапните извештаи за јавната администрација недостасуваат критични важни податоци? Доколку да, кои се тие?
5. Во која мера објавените податоци се користат за подобрување на политиките за управување со човечките ресурси во јавната администрација?
6. Како би ја оцениле употребливоста и структурата на извештаите, односно дали податоците се јасно прикажани и прилагодени на различни целни групи?
7. Дали има простор за подобрување на содржинската сеопфатност и подробност на податоците во овие извештаи? Доколку да, на кој начин?

• Елемент 2.5

Следните прашања се користат за доделување поени за елементот 2.5. Поените се доделуваат за одговорите „целосно се согласувам/се согласувам до одреден степен“. За секое прашање за кое што сите клучни информатори одговориле со „целосно се согласувам/се согласувам до одреден степен“ со дадениот исказ, се доделува 1 поен.

1. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Користењето на привремени вработувања во јавната администрација, како што се вработувања на определено време и ангажирања на персонал преку договори за дело, е транспарентно.**

- a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
2. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Користењето на привремените вработувања во јавната служба е ограничено во праксата.**
- a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
3. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Привремените вработувања во јавната служба целисходно се користат.**
- a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. Според Вас, дали има доволно јавно достапни информации за привремените вработувања во јавната администрација?
2. Дали има јасни критериуми и постапки за вработување на административни службеници на определено време и за ангажман на персонал со договор за дело?
3. Дали сметате дека постапката за избор кандидати за вработување на определено време е соодветно документирана и дали за таквата постапка јавноста е соодветно информирана?
4. Според Вас, кои се најчестите проблеми поврзани со користењето на привремени вработувања во јавната администрација?
5. Според Вас, колку често се користат вработувања на определено време и ангажман со договор за дело во споредба со вработувањето на неопределено време? Дали работните места пополнети со персонал вработен на определено време првенствено се користат за задоволување на краткорочни потреби, или пак таквите привремени вработувања понекогаш се трансформираат во вработување на неопределено време?
6. Дали има случаи во кои привремените вработувања се користат вон нивната предвидена намена?
7. Кои мерки, ако воопшто ги има, се воспоставени за да се спречи прекумерното потпирање на привремено вработени лица во јавната администрација?

- **Елемент 3.11**

Следните прашања се користат за доделување поени за елементот 3.11. Поените се доделуваат за одговорите „целосно се согласувам/се согласувам до одреден степен“. За секое прашање за кое што сите клучни информатори одговориле со „целосно се согласувам/се согласувам до одреден степен“ со дадениот исказ, се доделува 1 поен.

1. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Постапката за вработување во јавната служба се заснова на заслуги.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
2. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Постапката за вработување во јавната служба е транспарентна.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. Дали сметате дека постапката за вработување во јавната администрација заснована на начелото на заслуги доследно се применува во пракса?
2. Дали сметате дека воспоставените механизми со кои се обезбедува дека одлуките за вработување се засноваат на заслуги се соодветни и со достаточен квалитет?
3. Дали има фактори кои ја поткопуваат постапката за вработување заснована на начелото на заслуги во јавната администрација?
4. Колку се транспарентни критериумите и постапките за селекција при вработување во јавната администрација?
5. Дали сметате дека кандидатите имаат пристап до јасни и детални информации за слободните работни места и постапките за селекција?
6. Кои предизвици постојат при обезбедување на целосна транспарентност и примена на начелото на заснованост на заслуги во постапката за вработување во јавната администрација?
7. Колку се делотворни механизмите за жалба за кандидатите кои сметаат дека постапката за вработување била неправедна?
8. Кои подобрувања би можеле да се воведат за да се зајакне и транспарентноста и меритократијата при вработувањето во јавната администрација?

- **Елемент 4.10**

Следните прашања се користат за доделување поени за елементот 4.10. Поените се доделуваат за одговорите „целосно се согласувам/се согласувам до одреден степен“. За секое прашање за кое што сите клучни информатори одговориле со „целосно се согласувам/се согласувам до одреден степен“ со дадениот исказ, се доделува 1 поен.

1. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Високата раководна служба (административните службеници на високи раководни позиции) се избира и назначува врз основа на заслуги.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
1. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Високата раководна служба (административните службеници на високи раководни позиции) се соодветно заштитени од неоправдано политичко влијание.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. Како ја оценувате постапката за избор и назначување на високи раководни службеници во јавната администрација?
2. Дали сметате дека изборот на високи раководни административни службеници доследно се заснова врз начелото на заслуги, а не врз политички фактори? Како би можела да се подобри постапката за избор и назначување на високи раководни службеници со цел да се обезбеди поголем степен на донесување одлуки за назначување кои се засноваат на начелото на заслуги?
3. Кои заштитни механизми се воспоставени за да се обезбеди дека изборот на високи раководни службеници во јавната администрација се прави според нивните квалификации и искуство?
4. Според Вас, дали актуелниот систем за назначување на високи раководни административни службеници е транспарентен и правичен?
5. Според Вас, како би ги оцениле механизмите за заштита на високите раководни службеници од несакано политичко влијание, доколку има воспоставено такви механизми?

- **Елемент 5.4**

Следните прашања се користат за доделување поени за елементот 5.4. Поените се доделуваат за одговорите „целосно се согласувам/се согласувам до одреден степен“. За секое прашање за кое што сите клучни информатори одговориле со „целосно се согласувам/се согласувам до одреден степен“ со дадениот исказ, се доделува 1 поен.

1. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Системот на надоместоци (плати) во јавната служба е транспарентен.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
1. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Системот на надоместоци (плати) во јавната служба е достаточо јасен.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. Како би ја оцениле транспарентноста на системот на плати и надоместоци во јавната администрација?
2. Дали сметате дека постојниот систем на плати во јавната администрација е јасен? Дали критериумите за утврдување на платите и надоместоците во јавната администрација се јавно достапни и лесно пристапни?
3. Како ја оценувате правичноста на структурата на плати во јавната администрација споредено со работните задачи и одговорноста на различни работни места?
4. Според Вас, дали системот за надоместоци и плати во јавната администрација редовно се ажурира за да ги одрази промените на животните трошоци или други економски фактори?
5. Дали има воспоставени механизми со кои се обезбедува дека системот на плати останува праведен за различни нивоа во јавната администрација?
6. На кој начин се информираат и веќе вработените и потенцијалните кандидати за вработување за транспарентноста на системот на надоместоци и плати во јавната администрација?
7. Дали сметате дека јавноста е соодветно информирана за тоа како се структурирани и распределени надоместоците и платите во јавната администрација?
8. Кои подобрувања, доколку сметате дека постојат, би ги предложиле со цел системот за надоместоци и плати во јавната администрација да стане појасен и потранспарентен за сите засегнати страни?

Анкетата за перцепцијата на јавноста се заснова на прашалник наменет за општата јавност (постојани жители на возраст од 18 години и постари) во Северна Македонија. Анкетата се спроведе со примена на методот на телефонско интервјуирање (CATI), во комбинација со компјутерско лично интервјуирање (CAWI).

Анкетирањето беше реализирано во периодот од 1 до 22 февруари 2025 година. Маргината на грешка за примерок од 1.008 граѓани изнесува $\pm 3,52$ %, со ниво на доверливост од 95 %.

Табела 9: Прашања од Анкетата на перцепцијата на јавноста во областа на Јавна служба и управување со човечки ресурси

Исказ 2	Воопшто не се согласувам	Не се согласувам	Се согласувам	Целосно се согласувам	Не знам/Немам мислење
Административните службеници се вработуваат преку јавни конкурси врз основа на заслуги (односно им се овозможува на најдобрите кандидати да ги добијат работните места).	35.3%	37.2%	19.5%	6.2%	1.9%
Исказ 2	Воопшто не се согласувам	Не се согласувам	Се согласувам	Целосно се согласувам	Не знам/Немам мислење
За вработување во јавната администрација во државата потребни се лични врски (како што се семејни врски, роднински односи, пријателство и слично).	4.5%	11%	35.7%	47.1%	1.7%
Исказ 2	Воопшто не се согласувам	Не се согласувам	Се согласувам	Целосно се согласувам	Не знам/Немам мислење
За вработување во јавната администрација потребни се политички врски (како што се членство во политичка партија/организација или лични релации со политички партии).	4.9%	12.2%	29.9%	51.8%	1.3%

ЛИСТА НА ИЗВОРИ КОРИСТЕНИ ВО ОВОЈ ИЗВЕШТАЈ

- Уредба за спроведување на постапката за вработување на административни службеници
- Предлог-закон за висока раководна служба
- Извештај на Европската комисија за Република Северна Македонија за 2024 година
- Конечен ревизорски извештај за извршената ревизија на усогласеност на тема „Плати и додатоци на плати на административните службеници во Република Северна Македонија“.
- Закон за административни службеници
- Закон за работни односи
- Закон за приватните агенции за вработување
- Закон за вработените во јавниот сектор
- Закон за високата раководна служба: Дали Владата се двоуми да го усвои?
- Закон за трансформација во редовен работен однос
- Извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2023 година
- Правилник за задолжителните елементи на јавниот оглас за пополнување на работно место во јавниот сектор преку вработување и на пријавата за вработување, како и за формата, содржината и начинот на водење на регистарот на лица кои дале лажни податоци при вработување во јавниот сектор
- Извештај за мониторинг на SIGMA: Јавната администрација во Република Северна Македонија 2024 година
- Стратегија за реформа на јавната администрација 2023–2030 и Акциски план

Изработено во рамките на проектот Овозможување на реформата на јавната администрација во Западен Балкан – ВеБЕР 3.0. Проектот ВеБЕР 3.0 го спроведува Мрежата Мисли за Европа – ТЕН и Центарот за истражување на јавна администрација – KDZ.

Проектот ВеБЕР 3.0 е финансиран од Европската унија и Австриската агенција за развој – ADA. Изнесените ставови и мислења се исклучиво на авторите и не секогаш ги одразуваат ставовите на Европската унија или ADA. Европската унија, ADA, ТЕН и KDZ нема да се сметаат за одговорни за тука изнесените ставови и мислења.

За повеќе информации, ве молиме посетете ја интернет страницата www.par-monitor.org.