ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ НА ТЕМА „ПЛАТИ И ДОДАТОЦИ НА ПЛАТИ НА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА“

04 2023 00 16

Скопје, март 2024 година

СОДРЖИНА

Список на кратенки..3
Поимник на термини..4
Резиме..5
1. Вовед..8
2. Опис на предметот и опфат на ревизијата..9
3. Наоди..12
3.1. Правна и стратешка рамка..12
3.2. Плати и додатоци на плати..25
4. Заклучок..37
5. Нагласување на прашања од неизвесност..37
6. Останати прашања..39
7. Препораки..42

Прилози

Прилог број 1 – Институции кои определени прашања во врска со работниот однос на административните службеници ги уредуваат со нивните посебни закони и колективни договори, но не се наведени како исклучок во член 4 став 2 и став 3 од Законот за административни службеници

Прилог број 2 – Институции кои го користат Модулот за пресметка на плата како дел од Информациониот систем за управување со човечки ресурси во МИОА

Прилог број 3 – Преглед на пресметана и исплатена плата на работно место - Раководител на сектор за месец септември 2023 година

Список на кратенки

Буџет	Буџет на Република Северна Македонија
Влада	Влада на Република Северна Македонија
ЕНЕР	Електронски национален регистар на прописи на Република Северна Македонија
ЕУ	Европска Унија
Информационен систем	Информационен систем за управување со човечки ресурси
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
ЈУ	Јавна установа
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
МФ	Министерство за финансии
НУ	Национална установа
Народната банка	Народна банка на Република Северна Македонија
Собрание	Собрание на Република Северна Македонија
Службен весник	Службен весник на Република Северна Македонија

Поимник на термини

Административни работи	се стручно-административни, нормативно-правни, извршни, статистички, административно-надзорни, плански, информатички, кадровски, материјални, финансиски, сметководствени, информативни и други работи од административна природа
Административен службеник	е лице кое засновало работен однос заради вршење на административни работи
Државен службеник	е административен службеник кој е вработен во органите на државната и локалната власт и другите државни органи основани согласно со Уставот и со закон
Јавен службеник	е административен службеник кој е вработен во институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Северна Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје
Работодавачи во јавниот сектор	- органи на државната и на локалната власт и други државни органи основани согласно со Уставот и со закон и - институции кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Северна Македонија или од општините, од градот Скопје и од општините во Град Скопје
Компоненти на плата	платата на административниот службеник се состои од: - основна компонента и - исклучителна компонента
Основната компонента на плата	ја сочинуваат: - минимална плата, - дел на плата за степен на образование, - дел на плата за ниво и - дел на плата за стаж
Минимална плата	е онаа која министерот за труд и социјална политика, ја објавува во „Службен весник на Република Северна Македонија“
Исклучителна компонента на плата	ја сочинуваат: - додаток на плата за посебни услови за работа, - додаток на плата заради прилагодување кон пазарот на трудот и/или - додаток на плата за ноќна работа, работа во смени и прекувремена работа

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 11-176/6
Дата: 18.03.2024

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на усогласеност на тема „Плати и додатоци на плати на административните службеници во Република Северна Македонија".

Со опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување ревизорски техники и методологија, добивме разумно уверување да го изразиме следниот заклучок:
Врз основа на извршената ревизија, заклучивме дека освен за состојбите кои се однесуваат на: законската регулатива за статусот, правата и обврските на вработените во јавниот сектор, на активностите за донесување на законските решенија за вработените во јавниот сектор и воспоставување на унифициран и кохерентен систем на плати во јавниот сектор, искористеноста на информациониот систем за управување со човечки ресурси за намената за која е набавен, отсуство на систем со софтверски контроли на пресметката и исплатата на платите од страна на МФ, роковите за донесување на плановите за вработување како и податоците за видовите вработувања кои истите ги содржат, не извршено месечно зголемување на платите согласно остварената стапка на пораст на трошоците на живот, воспоставениот начин на пресметување и исплатата на плата и додатоците на плати, во сите материјални аспекти е во согласност со релевантната законска и подзаконска регулатива, стратешки документи, договори и воспоставени политики.
Во Република Северна Македонија, почнувајќи од 2014 година вработените во јавната администрација се административни службеници. Административен службеник е лице кое има засновано работен однос заради вршење на административни работи. Административниот службеник има право на плата и додатоци на плата под услови и критериуми утврдени со Законот за административни службеници, освен за административните службеници во судството и јавното обвинителство, дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија и ревизијата на ИПА, регулаторните тела и Народната банка, кои определени прашања во врска со работниот однос, а со тоа и платите ги уредуваат со закон и со колективен договор, на начин различен од Законот за административни службеници.

Со ревизијата ги опфативме областите Правна и стратешка рамка и Плати и додатоци на плати.

Еден од условите за ефикасна јавна администрација во секоја држава е постоење на законска регулатива за уредување на нејзиниот статус, правата и обврските на вработените, со што ќе се овозможи професионализација на администрацијата, подобар интегритет, заштита од корупција, непотизам и нејзина деполитизација. Со Законот за вработените во јавниот сектор се уредуваат општите начела, за вработените во јавниот сектор, додека со Законот за административни службеници се уредува статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување, мерењето на ефектот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници.
Со извршената ревизија утврдивме дека една институција, определени прашања во врска со работниот однос на административните службеници ги уредува со својот посебен закон и колективен договор, иако истата не е исклучок од законот, додека една институција постапката за вработување ја уредува со својот посебен закон.
Утврдивме дека со Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 година, направена е анализа на постојната законска регулатива, изработени се предлози за донесување на нови закони, но заклучно со 2022 година истите не беа доставени до Владата, како и понатаму до Собранието, за нивно донесување.
Во јули 2023 година донесена е нова Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030, во која планирано е воспоставување на унифициран и кохерентен систем на плати во јавниот сектор преку носење на нов Закон за системот за плати во јавниот сектор. Предлог законот е изработен, но до денот на ревизијата се уште не е донесен.

МИОА располага со информационен систем за управување со човечки ресурси организиран во четири главни модули и тоа за персонална евиденција, управување со учинокот, пресметка на плата и извештаи, за кои утврдивме дека не се доволно искористени, поради што ја доведува во прашање оправданоста на набавката на истиот и на трошоците за негово одржување.

Во однос на одобрување на барањето на средства за плати, утврдивме дека во МФ има воспоставени интерни контроли кои се вршат „рачно“, поради што се отежнува

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор
1. _______________
2. _______________ _______________
3. _______________

контролата на пресметката и исплатата на платите особено кај буџетските корисници со голем број на вработени.

Со извршената ревизија утврдивме дека најголем дел од плановите за вработување не се донесени во законски утврдените рокови, како и низок е степенот на реализација на планираните вработувања во институциите.
Институциите во планот за вработување ги планираат новите вработувања на неопределено време, но не и вработувањата на определено време како и привремените вработувања преку агенциите за привремени вработувања.
Со анализа на платите на административните службеници, утврдивме дека бруто плата во периодот јануари 2021/септември 2023 значително е зголемена кај пониските нивоа на работни места и тоа од 24% до 55%, додека зголемувањето на повисоките нивоа на работни места се движи од 16% до 22%.
Поради законската можност одредени институции да регулираат определени прашања во врска со работниот однос, а со тоа и платите со посебни закони и колективни договори, постојат разлики во висината на платите за исти работни места во различни институции. Исто така постојат разлики во исплатените плати по вработени на исто работно место, во иста институција, поради исплата на додатоци на плати кои се индивидуални за секој вработен одделно и за различен период во текот на годината согласно обезбедените средства во буџетот на институцијата.
Утврдивме различно постапување на институциите при пресметувањето и исплатата на додатоците на плати, односно при утврдувањето на додатоците дел од институциите не го земаат во предвид износот на минатиот труд.
За надминување на констатираните состојби дадени се препораки со цел преземање на мерки и активности за воспоставување на стручна, професионална и департизирана администрација.

Во делот на Нагласување на прашања од неизвесност го обелоденивме трендот на зголемување и намалување на вработените во 36 институции предмет на ревизија, за период од јануари 2021 до септември 2023, со укажување на потребата од реално планирање на потребите од човечки ресурси како и можните ефекти од донесување на новите законски решенија, а во однос на начинот на реализација на новите вработувања.

Во делот на системските слабости ја истакнавме потребата од преиспитување на утврдените рокови за планирање, одобрување и донесување на плановите за вработување во Законот за вработените во јавниот сектор, отсуство на законско уредување на обврска за воспоставување на евиденција на ниво на држава за доставени и одобрени барања за вработувања, како и потребата од усогласување на начинот на пресметка на плата предвиден во Општиот колективен договор за јавниот сектор и новиот Предлог Закон за административни службеници.
Не се примени забелешки по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор број 11-176/1 од 31.01.2024 година.

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор
1. _______________
2. _______________ _______________
3. _______________

1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на усогласеност на тема „Плати и додатоци на плати на административни службеници во Република Северна Македонија".

1.2. Ревизијата на усогласеност од точка 1.1. на овој извештај е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2023 година, донесена согласно член 23 од Законот за државната ревизија.

1.3. Ревизијата на усогласеност на тема „Плати и додатоци на плати на административни службеници во Република Северна Македонија" е одговорност на:

- Д-р Јетон Шакири, министер на МИОА од 30.08.2020 година,
- М-р Адмирин Алити, министер на МИОА од 16.01.2022 година,
- Д-р Азир Алиу, министер на МИОА од 27.02.2023 година и
- Д-р Фатмир Бесими, министер на МФ од 30.08.2020 година.

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на внатрешни контроли кои што се релевантни за платите и додатоците на плати на административните службеници во Република Северна Македонија кај МИОА и МФ во согласност со одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници.
Раководството на субјектот е исто така одговорно за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства, договори и воспоставени политики.

1.4. Одговорност на ревизорите е врз основа на извршената ревизија, да изразат заклучок за тоа дали платите и додатоците на плати на административните службеници во Република Северна Македонија, во сите материјални аспекти се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства, договори и воспоставени политики.

Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI)[1] и Кодексот на етика на Државниот завод за ревизија. Овие стандарди налагаат да ги почитуваме етичките барања и да ја планираме и извршиме ревизијата на усогласеност со цел да добиеме разумно уверување дека предметот на ревизија Плати и надоместоци на државните органи во Република Северна Македонија е во согласност со законската регулатива. Ревизијата вклучува извршување на постапки за прибавување на достатни

[1] ISSAI 100 „Основни принципи на ревизија во јавниот сектор", ISSAI 400 „Принципи на ревизија на усогласеност" и ISSAI 4000 „Стандард за ревизија на усогласеност"

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор
1. ______________
2. ______________ ______________
3. ______________

соодветни ревизорски докази како поткрепа на нашите заклучоци. Избраните постапки зависат од расудувањето на ревизорот, вклучувајќи ја и процената на ризикот од материјална неусогласеност, без разлика дали е резултат на измами или грешки.

При процена на ризикот, ревизорот ги разгледува внатрешните контроли релевантни за платите и додатоците на плати на административните службеници во Република Северна Македонија, со цел да се дизајнираат ревизорски постапки кои се соодветни во околностите, но не за целите на изразување на мислење за ефективноста на внатрешните контроли на субјектот. Веруваме дека ревизорските докази кои што ги имаме прибавено се достатни и соодветни за да обезбедат основа за нашиот ревизорски заклучок.

2. Опис на предметот и опфат на ревизијата

2.1. Цел на ревизијата на усогласеност на тема „Плати и додатоци на плати на административни службеници во Република Северна Македонија“ е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување и да издаде заклучок за тоа дали Платите и додатоците на плати на административните службеници во Република Северна Македонија, во сите материјални аспекти, се во согласност со релевантната законска регулатива, стратешките документи и воспоставени политики.

2.2. Ревизорските активности беа насочени кон следните области:

- Правна и стратешка рамка и
- Плати и додатоци на плати.

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор

1. ________________
2. ________________ ________________
3. ________________

2.3. Ревизијата на усогласеност на тема „Плати и додатоци на плати на административни службеници во Република Северна Македонија“ е спроведена согласно следните критериуми:

- Закон за вработените во јавниот сектор[2],
- Закон за административни службеници[3],
- Закон за исплата на платите во Република Северна Македонија[4],
- Закон за минимална плата во Република Северна Македонија[5],
- Закон за буџетите[6],
- Закон за буџети[7],
- Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2023 година[8],
- Закон за организација и работа на органите на државната управа[9],
- Закон за Собранието на Република Северна Македонија [10],
- Закон за култура[11],
- Закон за социјална заштита[12],
- Закон за судска служба[13],
- Закон за надворешни работи[14],
- Закон за катастар на недвижности[15],

[2] „Службен весник на Република Македонија“ број 27/14, 199/14, 27/16, .35/18, 198/18, 143/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 14/20, 302/20

[3] „Службен весник на Република Македонија“ број 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 , 11/18, 275/19, 14/20 , 215/21 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 99/22

[4] „Службен весник на Република Македонија“ број 70/94, 33/97, 50/01, 26/02, 46/02, 37/05, 121/07, 161/08, 92/09, 97/10, 11/12, 145/12, 170/13, 139/14, 147/15 и “Службен весник на Република Северна Македонија“ број 202/19

[5] „Службен весник на Република Македонија“ број 11/12, 30/14, 180/14, 81/15, 129/15, 132/17, 133/2017, 85/18, 140/18, 124/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 239/19 и 41/22

[6] “Службен весник на Република Македонија ” број 64/05, 4/08 , 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија ” број 151/21

[7] “Службен весник на Република Северна Македонија ” број 203/22

[8] „Службен весник на Република Северна Македонија ” број 282/22

[9] „Службен весник на Република Македонија“ број 58/00, 44/02, 82/08, 167/10, 36/11, 51/11, 96/19, 110/19

[10] „Службен весник на Република Македонија” број 104/09 и “Службен весник на Република Северна Македонија ” број 14/20, 174/21, 298/21, 67/22 и 65/23

[11] „Службен весник на Република Македонија“ бр.31/98, 49/03, 82/05, 24/07, 116/10, 47/11, 51/11, 136/12, 23/13, 187/13, 44/14, 61/15, 154/15, 39/16 и 11/18

[12] „Службен весник на РСМ" бр.104/19, 146/19, 275/19, 302/20, 311/20, 163/21, 294/21, 99/22, 236/22, 65/23

[13] „Службен весник на Република Македонија“ број 43/14, 33/15, 98/15, 6/16, 198/18, 248/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.235/22

[14] “Службен весник на Република Македонија ” број 46/06, 107/08, 26/13, 39/14, 61/15, 226/15

[15] „Службен весник на Република Македонија“ број 55/13, 41/14, 115/14, 116/15, 153/15, 192/15, 61/16, 172/16, 64/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 124/19

- Закон за Царинската управа[16],
- Закон за Управата за јавни приходи[17],
- Закон за енергетика[18],
- Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги[19],
- Закон за хартии од вредност[20],
- Општ колективен договор за јавниот сектор[21].

2.4. Основни методи кои се применети во ревизијата на усогласеност за обезбедување на доволно релевантни докази се: анализа на законската регулатива, подзаконските и интерните акти, донесените процедури, изработените извештаи, прегледи, анализи, прашалници и друга документација од областа на платите и додатоците на плати на административните службеници во Република Северна Македонија. Спроведовме интервјуа, разговори со раководството и непосредните извршители во МИОА и МФ.

2.5. Со ревизијата ги опфативме МИОА и МФ и добивме информации за платите и додатоците на плати кои ги добиваат вработените во јавниот сектор.
Со цел да добиеме пошироки информации и податоци поврзани со темата на ревизијата, во однос на правната и стратешката рамка, надлежностите, кадровската екипираност ревизијата изработи и достави прашалници до 36 институции во јавниот сектор и тоа 14 министерства (Министерство за правда, Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците, Министерство за надворешни работи, Министерство за финансии, Министерство за економија, Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерство за здравство, Министерство за образование и наука, Министерство за труд и социјална политика, Министерство за локална самоуправа, Министерство за култура, Министерство за информатичко општество и администрација, Министерство за транспорт и врски и Министерство за животна средина и просторно планирање) и 22 институции (Царинска управа на РСМ, Управа за јавни приходи, Управа за финансиска полиција, Управа за финансиско разузнавање,

[16] "Службен весник на Република Македонија" број 46/04, 81/05, 107/07, 103/08, 64/09, 105/09, 48/10, 158/10, 53/11, 113/12, 43/14, 167/14, 33/15, 61/15, 129/15, 23/16, 120/18, 248/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија" број 122/21
[17] „Службен весник на Република Македонија" број 43/14, 61/15, 27/16, 35/18, 83/18, 7/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија" број 87/23
[18] „Службен весник на Република Македонија" број 96/18, 96/19 и "Службен весник на Република Северна Македонија" број 236/22
[19] „Службен весник на Република Македонија" број 184/13, 13/14, 44/14, 101/14, 132/14, 142/16, 132/17, 168/18, 248/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија" број 27/19, 42/20, 77/21, 154/23
[20] "Службен весник на РМ" бр.95/05, 25/07, 7/08; 57/10; 135/11; 13/13; 188/13; 43/14; 15/15, 154/15, 192/15, 23/16, 83/18, 83/18 и „Службен весник на РСМ" бр.31/20, 288/21
[21]

Биро за јавни набавки, ЈУ Меѓуопштински центар на Град Скопје, ЈУ Специјален завод Демир Капија, НУ Национална опера и балет, НУ Македонски народен театар, НУ Филхармонија на РСМ, НУ Албански Театар Скопје, Судски совет на РСМ, Судски буџетски совет, Академија за судии и јавни обвинители, Врховен суд на РСМ, Апелационен суд Скопје, Основен кривичен суд Скопје, Собрание на РСМ, Агенција за катастар на недвижности, Комисија за хартии од вредност на РСМ, Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и Регулаторна комисија за енергетика и водни услуги на Република Северна Македонија) во кои определени прашања во врска со работниот однос на административните службеници се регулирани со посебни закони, со цел осознавање на начинот на утврдување и исплата на платите и додатоците на плати, како и утврдување на состојбата со бројот на вработените (предвидени и пополнети работни места, нови вработувања на неопределено, определено време и преку агенција за привремени вработувања, основот за намалувања на бројот вработените).

Ревизијата го опфати периодот од 2021 до септември 2023 година, последователно до денот на известување од извршената ревизија.

2.6. Ревизијата е планирана и извршена во периодот од 11.09.2023 до 15.12.2023 година кај МИОА и МФ од ревизорски тим на Државниот завод за ревизија.

3. Наоди

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршните состаноци со одговорните лица на субјектите предмет на ревизија одржани на 12 и 22.01.2024 година.

Констатирани се следните состојби:

3.1. Правна и стратешка рамка

Функционална јавна администрација е предуслов за транспарентно и ефективно демократско владеење. Јавната администрација врши надлежности дефинирани во законите кои имаат за цел остварување и извршување на јавните политики на Владата.

Во Република Северна Македонија, почнувајќи од 2014 година вработените во јавната администрација се административни службеници. Административен службеник е лице кое има засновано работен однос заради вршење на

административни работи и во зависност од институцијата во која е вработен, административниот службеник може да биде:

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

Административните службеници вршат административни работи и тоа: стручно-административни, нормативно-правни, извршни, статистички, административно-надзорни, плански, информатички, кадровски, материјални, финансиски, сметководствени, информативни и други работи од административна природа.

Платите на вработените во јавниот сектор се регулирани со Законот за административни службеници, со посебни закони и со колективни договори. Со Законот за вработените во јавниот сектор се уредуваат општите начела за вработените во јавниот сектор, додека Законот за административни службеници, покрај другото, ги регулира и платите, додатоците и надоместоците на плати на административните службеници. За останатите групи вработени во јавниот сектор, кои го сочинуваат поголемиот број вработени во јавниот сектор, правото на плата е утврдено во посебните закони, додека, пак, компонентите на плата, додатоците и надоместоците, како и начинот на пресметка и нивната висина се регулирани во колективни договори, правилници, одлуки.

Закон за вработените во јавниот сектор и Закон за административни службеници

3.1.1. Еден од условите за ефикасна јавна администрација во секоја држава е **постоење на законска регулатива** за уредување на нејзиниот статус, правата и обврските на вработените, со што ќе се овозможи професионализација на администрацијата, подобар интегритет, заштита од корупција, непотизам и нејзина деполитизација.

Со Законот за вработените во јавниот сектор се уредуваат општите начела, за вработените во јавниот сектор. Согласно член 14 од Законот за вработените во

јавниот сектор, работните места на вработените се групираат во четири групи, и тоа:

- група I - работни места заради вршење на работи од **административна природа**, (стручно-административни, нормативно-правни, извршни, статистички, административно-надзорни, плански, информатички, кадровски, материјални, финансиски, сметководствени, информативни),
- група II - работни места во институции од областа на **безбедноста, одбраната, разузнавањето** , заради извршување на посебни овластувања,
- група III - работни места на **даватели на јавни услуги** во институции за вршење на работи поврзани со дејностите од јавен интерес согласно со закон, кои не се од административна природа и
- група IV - работни места на **помошно-технички лица** (одржување, обезбедување, вршење на превоз и други помошни и технички работи).

Истакнуваме дека освен групата I, на другите вработени, платата и додатоците на плата се регулирани со нивните посебни закони и колективни договори, поради што истите се разликуваат од платата и додатоците на плата на вработените од група I.

Со **Законот за административни службеници** се уредува статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување, мерењето на ефектот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници. По исклучок, определени прашања во врска со работниот однос на административните службеници во судството и јавното обвинителство, дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија и ревизијата на ИПА, регулаторните тела и Народната банка, во целост или делумно, можат да бидат уредени со закон и со колективен договор, на начин различен од овој закон.

Со извршената анализа на законската регулатива утврдивме дека:

- една институција предмет на ревизија, определени прашања во врска со работниот однос на административните службеници ги уредува со својот посебен закон и колективен договор, што не е во согласност со член 4 став 2 од Законот за административни службеници, каде се наведени кои институции се исклучок од истиот и
- една институција предмет на ревизија, постапката за вработување на административните службеници ја уредува со својот посебен закон и колективен договор, што не е во согласност со член 4 став 3 од Законот за административни службеници, каде е уредено дека истата е задолжителна

за сите институции, освен за судството и јавното обвинителство и Народната банка (Прилог број 1).

Наведената состојба упатува дека дел од посебните закони се донесуваат без истите да бидат во согласност со Законот за административни службеници, што доведува до не воедначено вреднување на трудот на административни службеници во рамки на иста категорија и на исто ниво на работни места во различни институции како и има влијание на начинот на вработување на административни службеници.

3.1.2. Во секое демократско општество, институциите од јавниот сектор имаат одговорност да работат кон остварувањето на подобра вредност за граѓаните и деловните субјекти, за да обезбедат социјален и економски развој и просперитет на државата во целина. Во ова насока Владата спроведува активности за реформа на јавната администрација, која реформа претставува континуиран процес на реорганизација на институциите во јавниот сектор и унапредување на нивниот административен капацитет.

Во Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 година, втората општа цел беше воспоставување на стручна, професионална и департизирана администрација, преку воведување на јасни критериуми и транспарентност при изборот на најдобар кандидат за вработување и унапредување, што требаше да се реализира преку три активности и тоа: анализа на примената на Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор, изготвување на предлози за изменување и дополнување на регулативата и нивно донесување.

Со увид во приложената документација како и податоците од Годишниот извештај за реализација на националната стратегијата за 2022 година, утврдивме дека во периодот од 2018 до 2022 година направена е анализа на постојната законска регулатива, изработени се предлози на двата закони, доставени се коментари од засегнатите институции, но заклучно со 2022 година истите не беа доставени до Владата, како и понатаму до Собранието, за нивно донесување. Наведените состојби не се во согласност со Активност А2.1.1.2. од Акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022, каде беа предвидени роковите за донесување на законската рамка, кои почнувајќи од 2019 година перманентно беа пролонгирани до крајот на 2022 година, што имаше влијание на можноста за непречена реализација на идните активности од стратегијата, на законското уредување на правата и обврските на вработените во јавниот сектор, а со тоа и на платите и додатоците на платите,

како и на перманентно одлагање на процесот на реформирање на јавната администрација.

Во месец декември 2023 година, како дел од процесот на спроведување на реформата на јавната администрација, Владата покрај другите прописи, ги усвои новиот Предлог закон за административни службеници и новиот Предлог закон за вработените во јавниот сектор, кои ги достави до Собрание, но истите се уште не се донесени од страна на Собранието.

Стратегија за реформа на јавната администрација

3.1.3. Стратешкото планирање во областа на јавната администрација е отпочнат во 1999 година и со првиот донесен документ поставени се темелите на законската и институционалната рамка неопходна за отпочнување на процесот на реформа на јавната администрација. Во периодот од 1999 до 2023 година, Владата има донесено четири стратегии за реформа на јавната администрација.

Со третата Стратегија за реформа на јавната администрација за периодот 2018-2022, во рамки на втората општа цел: Стручна, професионална и департизирана администрација, како посебна цел беше утврдена потребата од изградба на унифициран и кохерентен систем на плати за вработените во јавниот сектор. За реализација на оваа цел беа предвидени 10 активности, од кои беа реализирани само две активности и тоа: преглед на законодавната рамка на актуелните платни системи и прибирање на податоци во однос на различните групи на вработени во јавниот сектор и компаративна анализа на платни системи во регионот и земјите на ЕУ како и беше подготвена методологија за собирање на податоци за плати, што укажува на забавена динамика на реализација на реформските активности.

Во јули 2023 година донесена е нова Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030 со Акциски план за реализација 2023-2026, во која покрај останатите цели, планирано е **воспоставување на унифициран и кохерентен систем на плати во јавниот сектор,** кој треба да се реализира преку следните три активности:

- донесување на Закон за систем на плати и надоместоци на плати во јавниот сектор,
- донесување на Методологија за анализа на работните места и нивна класификација во утврдените области и
- донесување на посебни закони и колективни договори за платни потсистеми во областите утврдени во Закон за систем на плати и надоместоци на плати во јавниот сектор.

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор
1. _______________
2. _______________ _______________
3. _______________

Со увид во документацијата во однос на статусот на реализација на наведените активностите, ги утврдивме следните состојби:

- во јануари 2023 година изработен е Извештај за процена на влијанието на регулативата[22] и Предлог Законот за системот за плати во јавниот сектор е објавен на ЕНЕР**, но истиот сеуште не е донесен** , што не е во согласност со планираниот рок во Акцискиот план 2023-2026 - Потцел 2.4. Воспоставување на унифициран и кохерентен систем на плати во јавниот сектор, односно до крајот на септември 2023 година,
- во Годишниот извештај за реализација на Стратегијата за 2022 година е наведено дека изработена е Методологија за собирање на податоци за плати, но истата не и беше доставена на увид на ревизијата. Во однос на Методологијата за анализа на работните места и нивна класификација во утврдените области, утврдивме дека истата сеуште не е донесена, што не е во согласност со планираниот рок во Акцискиот план 2023-2026 - Потцел 2.4. Воспоставување на унифициран и кохерентен систем на плати во јавниот сектор, односно до крајот на декември 2023 година,
- заклучно со месец ноември 2023 година МИОА сеуште не го има отпочнато процесот на прибирање на податоци за степенот на реализација на активностите од поодделните институции, кои треба да бидат дел на извештајот за степенот на реализирани активности за 2023 година, што создава ризик од навремената изработка на истиот. Наведените состојби не се во согласност со точка 4.2. Рамка за следење, известување и оценување, каде се утврдени начинот и рокот за известување на реализираните активности, согласно кои МИОА на секои шест месеци до Координативно тело за реформа за јавната администрација доставува податоци за степенот за реализација на активностите од Стратегијата за јавна администрација, а еднаш годишно до Советот за реформа за јавна администрација и Владата доставува Годишен извештај за спроведување на Акцискиот план на Стратегијата за реформа за јавна администрација 2023-2026.

Отстапувањето од предвидената динамика на донесување на законската и методолошката рамка неопходна за непречена реформа на јавната администрација, го забавува процесот на усогласување на националното законодавство со европското право, оневозможува навремена, целосна и ефикасна реализација на последователните активности и на информирањето на Владата за постигнатите резултати од националната стратегија и го

[22] Број 15-1221/1 од 05.01.2023 година

одложува воспоставувањето на унифициран и кохерентен систем на плати за вработените во јавниот сектор.

Во однос на **третата активност** од целта за воспоставување на унифициран и кохерентен систем на плати во јавниот сектор од Стратегијата за реформа на јавната администрација 2023-2030, со која е планирано донесување на посебни закони и колективни договори за платни потсистеми во областите утврдени во Закон за систем на плати и надоместоци на плати во јавниот сектор, со рок на реализација до крајот на 2026 година, се очекува **новиот систем на плати да биде заснован врз принципот на "еднаква плата - за еднаква работа"** во јавната администрација, вклучувајќи и компоненти за пресметување на надоместоци и додатоци на платите за постигнатите резултати, согласно степенот на сложеност и обемот на работа, додатоци на платите за одредени профили на вработени, додатоци на платите во областите каде е забележан дефицит на квалитетен кадар или одлив на веќе постоечкиот кадар.
Воспоставувањето на наведениот систем на плати ќе има за ефект правна сигурност и системско уредување на прашањето за плати и надоместоци во јавниот сектор, ќе обезбеди воедначување на платите по категории на вработени во јавниот сектор и ќе оневозможи нивно пооделно менување.

Информационен систем за управување со човечки ресурси во МИОА

3.1.4. Согласно член 18 од Законот за вработените во јавниот сектор, МИОА води Регистар на вработените во јавниот сектор во електронска форма, преку информационен систем за управување со човечки ресурси.
Информациониот систем има за цел да ја унапреди ефикасноста во управувањето со човечките ресурси, а со тоа и квалитетот на работата на институциите во јавниот сектор, преку создавање прецизен Регистар на вработени во јавниот сектор, автоматизирање на процесите при управување со човечки ресурси, намалување на времето за обработка на податоците, статистички евиденции на ниво на институција и на ниво на јавен сектор, добивање точни, навремени и ажурирани информации за вработените, намалување на трошоците поврзани со управување со вработените, изработка на платни списоци и планирање на развој на персоналот и напредување.
Информациониот систем е организиран во четири главни модули и тоа:

- персонална евиденција,
- управување со учинокот,
- пресметка на плата и
- извештаи.

Од извршениот увид во доставената документација и податоците во Годишниот извештај за 2022 година, ревизијата ги утврди следните состојби:

- *модулот за персонална евиденција,* е единствена законска обврска за користење. Заклучно со 31 декември 2022 година, во Регистарот се води евиденција за 1.354 институции на јавниот сектор, како вкупен број на институции во јавниот сектор, со вкупно 129.374 вработени,
- *модулот за пресметка на плата*, чија цел на воведување е намалување на трошоците на ниво на држава во однос на набавка на поединечни софтверски системи од страна на секоја институција одделно, заклучно со октомври 2023 година го користат само 29 институции (Прилог број 2). Во текот на 2020 година МИОА започна активности за анализа на можноста за користење на модулот за пресметка на плата во дејностите здравство, култура, образование и наука и локална самоуправа. На ревизијата не и беше доставената наведената анализа, поради што не можеме да ги потврдиме наведените активности и резултатите од истата,
- *модулот за управување со учинокот,* не се користи ниту од една институција во јавниот сектор *и*
- *модулот за извештаи,* се користи од страна на МИОА. Врз основа на податоците во регистарот, МИОА изработува годишен извештај кој содржи податоци на ниво на институциите од јавниот сектор, и тоа за нивниот број, вид, назив, дејност и основач на институцијата, како и податоци за вработените во јавниот сектор по број, групи, подгрупи, категории, нивоа, звања, работни места, пол, возраст, степен на образование и припадност на заедница, кој извештај го објавува на својата веб.

Наведените состојби упатуваат на недоволната искористеност на сите модули на информациониот систем за намената, ја доведува во прашање оправданоста на набавка на истиот, оправданоста на трошоците за негово одржување и не овозможува добивање на збирни статистички евиденции на ниво на цел јавен сектор, што влијае врз управувањето со човечките ресурси, во насока на ефикасно планирање на развојот и унапредувањето на вработените во јавниот сектор, а со тоа и на платите во јавниот сектор.

Согласно Годишните програми за работа на Државниот завод за ревизија за 2018 и 2019 година, извршена е ревизија на успешноста на тема „Ефективноста и ефикасноста на мерките што ги презело МИОА за целосна имплементација на информацискиот систем за управување со човечки ресурси во институциите во јавниот сектор“, со кој се дадени препораки за надминување на утврдените состојби за информациониот систем.

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор
1. _______________
2. _______________ _______________
3. _______________

Контрола на барање за исплата на плати во Министерство за финансии

3.1.5. Согласно одредбите од Законот за буџетите[23] и Законот за извршувањето на буџетот за 2023 година[24], буџетските корисници од централната власт и единките корисници два дена пред исплатата на плати до МФ доставуваат барање за одобрување на средства за плати и приложуваат податоци (обрасци) во пишана и електронска форма за месецот за кој се однесува исплатата.

Во однос на контролата на пресметките и исплатата на платите на административните службеници, ги утврдивме следните состојби:

- МФ има донесено Процедура за контрола и одобрување на барањето за исплата на плата кај буџетските корисници од централната власт и единките корисници[25] и има воспоставени интерни контроли во делот на исплата на платите на буџетските корисници,
- контролата се врши „рачно“ и се однесува на: прием на документацијата, обработка на податоците и внес на податоците во програмот за плата, како и контрола на нејзината комплетност и точност и
- во одделението за контрола на исплата на плати вработени се шест лица, од предвидени седум работни места, кои вршат контрола на 756 субјекти со вкупно 84.235 вработени.

Имајќи предвид дека согласно член 8 од Законот за извршувањето на буџетот за 2023 година, МФ ја одобрува исплатата на плати на буџетските корисници од централната власт и единките корисници, непостоењето на систем со софтверски контроли ја отежнува контролата на пресметката и исплатата на платите особено кај буџетските корисници со голем број на вработени и создаваат ризик од грешки при исплата на платите на административните службеници.

Истакнуваме дека согласно новиот Закон за буџети, во тек е изработка и воспоставување интегриран информациски систем за управување со јавните финансии, со пет модули, кој треба да обезбеди подобро спроведување на сите процеси, како и мониторинг и контрола на истите. Прв е модулот за Планирање и буџетирање во кој има компонента - управување со расходите, која треба да ја поддржи и контролата на исплата на платите. Воспоставување на автоматски контроли во модулот за пресметка за плата, би овозможило зголемување на

[23] "Службен весник на Република Македонија" бр.64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10,180/11,171/12, 192/15, 167/16 и "Службен весник на Република Северна Македонија" број 151/21, 151/21, 87/22
[24] „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 282/22
[25] Број 01-3709/1 од 22.04.2019

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор
1. _______________
2. _______________ _______________
3. _______________

ефикасноста на контролирањето на пресметката и исплатата на платите за буџетските корисници.

Годишни планови за вработувања

3.1.6. Согласно член 32 од Законот за административни службеници, сите институции имаат обврска да ги планираат вработувањата на административните службеници врз основа на Методологијата за планирање на вработувањата во јавниот сектор утврдена со Законот за вработените во јавен сектор, за што раководното лице на институцијата подготвува годишен план за вработување за следната календарска година. Со методологијата за планирање утврдени се формата, содржината и образецот на годишниот план и на извештајот за реализација на годишниот план за вработување.

Планот за вработување, согласно член 20-а од Законот за вработените во јавниот сектор, содржи:

- податоци за состојбата на пополнетост на работните места во институцијата,
- податоци за планирани пензионирања и податоци за други планирани движења на вработените (мобилност во рамките на институцијата и/или јавниот сектор, унапредувања и друго) и
- план за распределба на бројот на нови вработувања во следната година по припадност на заедница.

Вработените во јавниот сектор работниот однос го засноваат со склучување на договор за вработување односно преку решение за вработување на неопределено време и на определено време, уредено во член 21 од Законот за вработени во јавниот сектор.

Согласно член 20-б од Законот за вработени во јавниот сектор, функционерот кој раководи со институцијата е должен, најдоцна до 1 септември во тековната година, да изработи предлог план за вработување за наредна година и заедно со предлог буџетското барање да го достави на добивање согласност до:

- МФ, за буџетските корисници од прва линија кои се финансираат од Буџетот и за јавните претпријатија основани од Република Северна Македонија и
- надлежното министерство, за институциите кои вршат дејности од областа на образованието и науката, здравството, културата, социјалната заштита и заштитата на детето, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон.

МФ и надлежните министерства се должни да дадат согласност или да дадат забелешки на предлог планот најдоцна во рок од еден месец од приемот, а функционерот кој раководи со институцијата е должен да постапи по дадените

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор
1. _______________
2. _______________ _______________
3. _______________

забелешки и да го усогласи предлог планот, по што истиот го доставува на мислење до МИОА, (а за органите на државната управа и до Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците), кое пак е должно во рок од еден месец да даде мислење, заклучно со 31.12. во тековната за идната година. Доколку институцијата не добие позитивно мислење од МИОА, истата нема да може да спроведува постапки за нови вработувања.

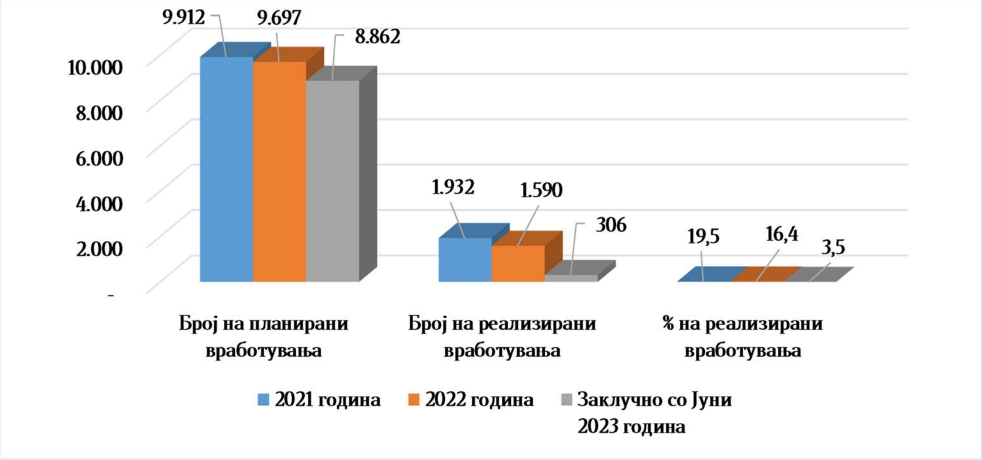
3.1.6.1. Со извршениот увид на приложената документација **во однос на постапката на донесување на плановите за вработување** , ревизијата ги утврди следните состојби:

- најголем дел од плановите МИОА не ги одобрува по 31.12. во тековната за идната година, што не е во согласност со член 20-б став 12 од Законот за вработени во јавниот сектор, каде е уреден рокот за доставување на мислење,
- во период јануари – јуни 2023, од вкупно 1.334 институции 947 институции[26] добиле позитивно мислење од страна на МИОА за нивните планови или 71%, додека останатите 29% немаат добиено позитивно мислење поради не доставен годишен план за вработување во законски предвидениот рок или немаат постапено согласно доставените укажувања,
- низок степен на реализирани планови за вработувања. Во 2021 година реализирани се само 19,5% од вкупно планираните вработувања, како и во 2022 година кога реализирани се само 16% од планираните вработувања. Истакнуваме дека во насока на реализацијата на плановите за вработување, во собраниска процедура е Предлог Законот за изменување и дополнување на Законот за буџети, образложено во точка 5.2.

  Реализацијата на плановите за вработување за период 2021-2023 година, прикажана е на следниот графикон:

[26] Полугодишен извештај за реализација на годишните планови за вработување за 2023 година за период јануари-јуни 2023

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор
1. ________________
2. ________________ ________________
3. ________________



Графикон број 1 - Реализација на планови за вработување

Наведените состојби во однос на постапката на донесување на плановите за вработување и малиот процент на нивната реализација во однос на планираните вработувања во институциите од јавниот сектор, создаваат ризик од непречена и нецелосна реализација на целите на институциите во државата со расположливите човечки ресурси.

Ревизијата е на мислење дека постои потреба од преиспитување на вака утврдените рокови за одобрување на плановите за вработување имајќи предвид дека согласно член 30 став 3 од Законот за буџети, буџетот на државата се донесува до 31 декември тековната за идната година, со што ќе се овозможи реално планирање на нови вработувања согласно донесениот буџет на ниво на институција, како и повисок степен на реализација на плановите за вработување, образложено во точка 6.1.

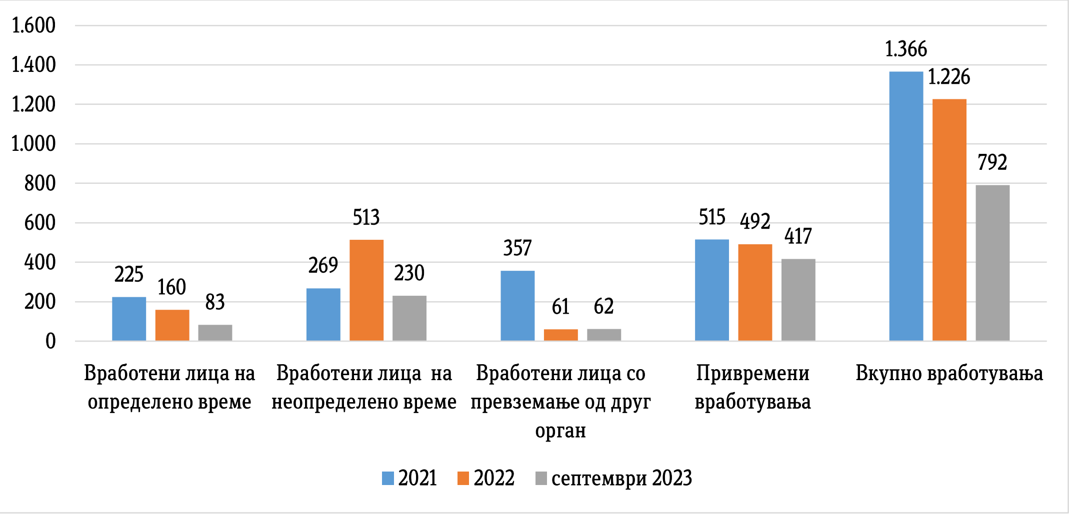
3.1.6.2. Со извршениот увид на приложената документација **во однос на видови вработувања во плановите за вработување**, ревизијата ги утврди следните состојби:

- институциите во планот за вработување ги планираат новите вработувања на неопределено време, но не и вработувањата на определено време, согласно член 20-а од Законот за вработените во јавниот сектор, што не е во согласност со член 21 од наведениот закон каде е уредено дека вработувањето може да биде на неопределено и на определено време,
- институциите во планот за вработување не ги планираат привремените вработувања преку агенциите за привремени вработувања и покрај тоа што со истите се зголемува бројот на вработени лица во институциите, кои најчесто извршуваат работни задачи предвидени во актите на институциите. Како причина за ваквата состојба се наведува фактот дека

платата на оваа категорија вработени не се исплаќа како вид на расход-плати туку се исплаќа како расход – стоки и услуги,

- една институција во својот посебен закон со кој е регулирана дејноста, ја исклучила обврската за доставување на планот за вработување до МФ односно до МИОА, што не е во согласност со член 32 од Законот за административни службеници каде е уредена обврската за планирање на вработувањата на сите институции,
- од страна на надлежните лица во МФ добивме известување дека согласно законската регулатива плановите за вработување потребно е да содржат податоци за планираните нови вработувања на неопределено време, како и податоци за други планирани движења на вработените (мобилност во рамките на институцијата и/или јавниот сектор, унапредување),
- во насока на потврдување кои податоци треба да бидат дел на плановите за вработување, извршивме анализа на вработувањата во 36 институции предмет на ревизија, при што утврдивме дека во периодот од 2021 до септември 2023 година, вработени се вкупно 3.384 лица од кои:
  - ✓ на неопределено време вработени се 1.012 лица,
  - ✓ на определено време вработени се 468 лица,
  - ✓ привремено вработени лица вработени се 1.424 лица и
  - ✓ со преземање од друг орган вработени се 480 лица,

детално прикажано на следниот графикон:



Графикон број 2 – Нови вработувања по видови вработувања
во 36 институции, во период јануари 2021 - септември 2023 година

Согласно анализата на новите вработувања во 36 институции предмет на ревизија за периодот 2021-09/2023 година, ги утврдивме следните состојби:

- од вкупните вработувања, 30% се вработувања на неопределено време, додека 13% се на определено време,

- процентот од 14% од вкупните вработувања по основ на мобилност преку распоредување или преземање укажува на потребата од преиспитување на ваквите вработувања, имајќи го предвид член 30 став 4 од Законот за административните службеници каде е уредено дека постапката за мобилност се спроведува во транспарентна и фер постапка,
- од вкупните вработувања над 42% се привремено вработени лица преку агенциите за привремени вработувања кои вработувања се вршат без постапка и јавен оглас.

Наведените состојби не се во согласност со глава V - Видови вработувања во јавниот сектор од Законот за вработените во јавниот сектор, во која се регулирани видовите вработувања, начинот на засновување на работниот однос со склучување на договор за вработување на неопределено или определено време и влијаат врз транспарентноста и целосноста на податоците за планираните вработувања, како и на реализираните вработувања и на ниво на институција и на ниво на државата, се со цел вкупните вработувања да се во согласност со реално потребните човечки ресурси за непречено извршување на надлежностите на одделните институциите во државата.

3.2. Плати и додатоци на плати

Плати

Административниот службеник има право на плата и надоместоци на плата под услови и критериуми утврдени со Законот за административни службеници, освен ако со посебен закон и со колективен договор поинаку не е уредено. Средствата за платите и надоместоците на плати на административните службеници се обезбедуваат во Буџетот, како и од други извори на средства утврдени со закон.

Платата на административниот службеник се состои од:

- основна компонента, која ја сочинуваат[27]:
  - *минимална плата* - ја објавува министерот за труд и социјална политика во Службен весник,
  - *дел на плата за степен на образование* - законскиот минимум на бодови за соодветното ниво на образование на работно место,
  - *дел на плата за ниво* - бодови за секое ниво на вработени и
  - *дел на плата за стаж* - 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% и

[27] Овој начин на пресметка на основната компонента на плата започна да се применува со исплата на мартовската плата во месец април 2022 година. До април 2022 година Основната компонента на плата ја сочинуваат: дел на плата за степен на образование, дел на плата за ниво и дел на плата за стаж. Бодовите помножени со вредноста на бодот, плус делот на плата за стаж се добива основната плата.

- исклучителна компонента, која ја сочинуваат:
  - додаток на плата за посебни услови за работа,
  - додаток на плата заради прилагодување кон пазарот на трудот и/или
  - додаток на плата за ноќна работа, работа во смени и прекувремена работа.

Додатоците на плата се пресметуваат во висина на утврдениот процент од износот на основната плата.

Вредноста на бодот за пресметување на платите на државните службеници се утврдува секоја година со одлука на Владата на предлог на министерот за финансии, додека за јавните службеници се утврдува секоја година со одлука на основачот на предлог на надлежниот функционер.

За административните службеници во судството и јавното обвинителство, дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија и ревизијата на ИПА, регулаторните тела и Народната банка, определени прашања во врска со работниот однос, а со тоа и платите се уредени со закон и со колективен договор, на начин различен од законот за административните службеници. Постапката за вработување на административни службеници регулирана со Законот за административните службеници е задолжителна и за вработувањата на административните службеници во дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија и ревизијата на ИПА, како и регулаторните тела.

Извршивме анализа на документацијата и евиденцијата за исплата на плати на административните службеници за секое ниво одделно, согласно податоците на МФ, детално прикажана во следната табела:

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор

1. ________________
2. ________________ ________________
3. ________________

Нивоа на работни места на административни службеници	Основна бруто плата				Зголемување на основната плата во % Септември 2023/2021
	2021	Април 2022	Март 2023	Септември 2023	
1	2	3	4	5	6(5/2*100-100)
Генерален секретар - ниво А1	73.930	74.648	77.965	85.761	16,00
Државен секретар - ниво А1	85.272	86.235	89.552	98.507	15,52
Државен советник - ниво Б1	58.426	59.062	62.379	68.617	17,44
Раководител на сектор - Б2	56.794	57.348	60.665	66.732	17,50
Помошник на раков. на сектор Б3	49.450	50.004	53.321	58.654	18,61
Раков. на одделение - ниво Б4	44.554	45.027	48.344	53.178	19,36
- со високо образование					
Советник - ниво В1	39.250	39.641	42.958	47.254	20,39
Виш соработник - ниво В2	36.394	36.785	40.102	44.112	21,21
Соработник - ниво В3	35.170	35.561	38.878	42.766	21,60
Помлад соработник - ниво В4	32.722	33.032	36.349	39.983	22,19
- со високо образование (180 кредити)					
Советник - ниво В1	37.210	37.601	40.918	45.010	20,96
Виш соработник - ниво В2	34.354	34.745	38.062	41.868	21,87
Соработник - ниво В3	33.130	33.521	36.838	40.522	22,31
Помлад соработник - ниво В4	30.682	30.992	34.309	37.739	23,00
- со високо образование					
Самостоен референт - ниво Г1	32.314	32.216	35.533	39.086	20,96
Виши референт - ниво Г2	31.090	31.808	35.125	38.637	24,28
Референт - ниво Г3	29.866	31.400	34.717	38.188	27,87
Помлад референт - ниво Г4	29.294	31.073	34.390	37.829	29,13
- со високо образование (180 кредити)					
Самостоен референт - ниво Г1	30.274	30.176	33.493	36.842	21,70
Виши референт - ниво Г2	29.050	29.768	33.085	36.393	25,28
Референт - ниво Г3	27.826	29.360	32.677	35.944	29,18
Помлад референт - ниво Г4	27.254	29.033	32.350	35.585	30,57
- со вишо образование					
Самостоен референт - ниво Г1	28.234	28.544	31.861	35.047	24,13
Виши референт - ниво Г2	27.010	28.136	31.453	34.598	28,09
Референт - ниво Г3	25.786	27.728	31.045	34.149	32,43
Помлад референт - ниво Г4	25.214	27.401	30.718	33.790	34,01
- со средно образование					
Самостоен референт - ниво Г1	24.154	27.728	31.045	34.149	41,38
Виши референт - ниво Г2	22.930	27.320	30.637	33.700	46,97
Референт - ниво Г3	21.706	26.912	30.229	33.251	53,19
Помлад референт - ниво Г4	21.134	26.585	29.902	32.892	55,63

Табела број 1 - Висина на основна плата на административни службеници

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор
1. _______________
2. _______________ _______________
3. _______________

Со анализа на платите на административните службеници, ги утврдивме следните состојби:

- основна бруто плата на административните службеници во септември 2023 година се движи од 32.892 денари за помошно-стручен административен службеник од четврто ниво до 85.761 денари бруто месечна плата за секретар од прво ниво,
- со воведување на минималната бруто плата во март 2022 година (во износ од 26.422 денари) при пресметката на платата во април 2022 година, основната плата за месец март 2022 година се зголемила од околу 1% до 26% по звање,
- во март 2023 година минималната плата се зголемила и истата изнесува 29.739 денари, поради што и износот на основната плата се зголемил од над 4 % до 12% по звање,
- во септември 2023 година согласно член 14 од Општиот колективен договор за јавниот сектор, основната бруто плата на вработените во јавниот сектор започнувајќи со исплатата на платата за месец септември 2023 година, се зголеми за 10%,
- согласно член 14 од Општиот колективен договор за јавниот сектор доколку индексот на трошоците на живот во првите шест месеци во 2024 година, споредено со индексот на трошоците на живот за првите шест месеци во 2023 година надминува 3%, основната бруто плата на вработените во јавниот сектор за месец септември 2024 година ќе се зголеми во процентуален износ за разликата до 3%,
- бруто плата во периодот јануари 2021/септември 2023 е значително зголемена кај пониските нивоа на работни места и тоа од 24% до 55%, додека зголемувањето на повисоките нивоа на работни места се движи од 16% до 22%.

Во јули 2023 година донесен е Општ колективен договор за јавниот сектор, со кој се уредени правата, обврските и одговорностите на работниците и работодавачите од работен однос во јавниот сектор. Покрај останатото, уреден е начинот на пресметката на бруто плата, како производ од просечна бруто плата и коефициент на сложеност на работното место. Имајќи предвид дека во новиот Закон за административни службеници, начинот на пресметка на плата е уреден на поинаков начин односно основната плата се состои од дел на плата за степен на образование, дел на плата за ниво и дел на плата за стаж, а вредноста на бодот се утврдува секоја година од страна на Владата, истакнуваме дека постои потреба од усогласеност на законот со Општиот колективен договор за јавниот сектор **во делот на начинот на утврдување на платата,** образложено во точка 6.3.

Расходите за платите за административните службеници во 2022 година, опфаќаат 12% од вкупните расходи на Централниот буџет на државата. Учеството на расходите

Ревизорски тим:
1. _______________
2. _______________
3. _______________

Овластен државен ревизор

____

за плати во однос на вкупните расходи по буџетски корисници е прикажано во следната табела:

Реден број	Назив на буџетски корисник	Централен буџет на Република Северна Македонија	Расходи на Група 40 - Плати	Учество на расходи за плати во вкупни расходи
1	2	3	4	5((4/3)*100)
1	Министерство за финансии	1.462.567	483.540	33,06%
2	Царинска управа	1.267.078	841.078	66,38%
3	Управа за јавни приходи	3.279.545	712.945	21,74%
4	Управа за финансиска полиција	76.404	55.379	72,48%
5	Управа за финансиско разузнавање	50.000	27.000	54,00%
6	Биро за јавни набавки	85.740	32.140	37,49%
7	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	2.034.875	531.744	26,13%
8	Министерство за правда	646.484	110.184	17,04%
9	Министерство за надворешни работи	1.800.899	649.847	36,08%
10	Министерство за труд и социјална политика	53.368.554	926.860	1,74%
13	Министерство за образование и наука	31.735.731	5.227.586	16,47%
14	Министерство за култура	213.412	115.852	54,29%
15	Финансирање на дејностите од областа на културата	4.045.494	1.966.999	48,62%
16	Министерство за здравство	6.852.768	114.628	1,67%
17	Министерство за транспорт и врски	19.950.757	135.388	0,68%
18	Министерство за локална самоуправа	299.874	33.744	11,25%
19	Министерство за животна средина и просторно планирање	1.868.040	120.948	6,47%
20	Министерство за економија	1.161.696	164.860	14,19%
21	Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците	267.380	194.320	72,68%
22	Министерство за информатичко општество и администрација	1.616.399	117.684	7,28%
23	Судска власт	2.577.706	1.777.656	68,96%
24	Собрание на Република Северна Македонија	616.300	327.000	53,06%
25	Агенција за катастар на недвижности	634.597	396.000	62,40%
26	Вкупни расходи на ниво на Централен буџет	281.740.641	34.001.547	12,07%

Табела број 2 – Учеството на расходите за плати во вкупните расходи по буџетски корисници

Од извршената анализа на учеството на расходите за плати во вкупните буџети на дел од буџетските корисници, предмет на ревизија, утврдивме дека расходите за плати кај одделни буџетски корисници се многу значајна ставка во нивните буџети, односно учеството во вкупните буџети е различно и се движи од 1% до 72% по одделни буџетски корисници.

Дополнително истакнуваме дека вака утврдениот процент на учество на расходите за плати во вкупниот буџет се повисоки, имајќи предвид дека во погоре наведната анализа не се содржани расходите за плата на привремено вработените лица, од

причина што истите не се исплаќаат од ставката плати, а во рамки на ставката стоки и услуги од каде истите се исплаќаат, нема посебни податоци за овие расходи.

3.2.1. Извршивме анализа на исплатените основни бруто плати без додатоци на плата на вработените во јавниот сектор за септември 2023 година, согласно Законот за административни службеници и согласно посебните закони со кои е регулирана дејноста на институциите, за нивоата на работни места на административни службеници Б – раководни административни службеници и В - стручни административни службеници, прикажано во следната табела:

Ниво	Звање	Основна бруто плата							
		Министерства	Судски буџетски совет	Управа за јавни приходи	Царинска управа	Собрание	Комисија за хартии од вредност	Регулаторна комисија за енергетика	Агенција за аудио и аудиовизуелни услуги (основна бруто плата за работни места во сектор В - Сектор за програмски работи)
Б1	Државен советник	68.617	75.353	76.160	83.441	86.483	-	108.763	-
Б2	Раководител на сектор	66.732	72.905	73.518	73.239	84.029	103.200	103.650	124.848
Б3	Помошник раководител на сектор	58.654	-	66.959	65.974	73.433	100.800	97.431	109.589
Б4	Раководител на одделение	53.178	67.683	65.592	61.960	66.270	96.300	91.212	100.776
В1	Советник	47.254	55.117	61.584	65.974	58.519	93.600	85.131	-
В2	Виш соработник	44.112	53.893	61.584	60.170	54.398	79.800	73.661	81.926
В3	Соработник	42.766	52.261	60.946	60.170	52.631	67.800	-	78.662
В4	Помлад соработник	39.983	47.446	48.374	57.823	48.903	60.600	63.987	-

Табела број 3 - Основна бруто плата по нивоа на работни места по институции

Со анализата ги констатиравме следните состојби:

- постои разлика во платите за исто ниво на работно место, при што платите во министерствата се на најниско ниво во однос на другите институции, кај кои определени прашања во врска со работниот однос, а со тоа и платите, се уредени со закон и со колективен договор, на начин различен од Законот за административните службеници,
- државен советник - разликата се движи од 69 илјади денари до 108 илјади денари, односно кај министерствата платата на државните советници е за 37% помала во однос на највисоката плата за исто ниво во другите институции,
- раководител на сектор - разликата се движи од 67 илјади денари до 125 илјади денари, односно кај министерствата платата на раководителите на сектор е за 46% помала во однос на највисоката плата за исто ниво во другите институции,

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор
1. _______________
2. _______________ _______________
3. _______________

- помошник раководител на сектор - разликата се движи од 59 иљади денари до 110 иљади денари, односно кај министерствата платата на раководителите на сектор е за 46% помала во однос на највисоката плата за исто ниво во другите институции,
- раководител на одделение - разликата се движи од 53 иљади денари до 100 иљади денари, односно кај министерствата платата на раководителите на сектор е за 47% помала во однос на највисоката плата за исто ниво во другите институции,
- советник - разликата се движи од 47 иљади денари до 85 иљади денари, односно кај министерствата платата на раководителите на сектор е за 45% помала во однос на највисоката плата за исто ниво во другите институции,
- виш соработник - разликата се движи од 44 иљади денари до 82 иљади денари, односно кај министерствата платата на раководителите на сектор е за 46% помала во однос на највисоката плата за исто ниво во другите институции,
- соработник - разликата се движи од 43 иљади денари до 79 иљади денари, односно кај министерствата платата на раководителите на сектор е за 46% помала во однос на највисоката плата за исто ниво во другите институции,
- помлад соработник - разликата се движи од 40 иљади денари до 64 иљади денари, односно кај министерствата платата на раководителите на сектор е за 38% помала во однос на највисоката плата за исто ниво во другите институции.

Наведените состојби не се во согласност со Потцел 2.4. Воспоставување на унифициран и кохерентен систем на плати во јавниот сектор од Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030 каде се уредени активностите и роковите за нивна реализација, што има за ефект потреба од преиспитување на постојните законски решенија поради кои постои разноликост во начинот на пресметка на основната плата како и потребата од воспоставување на единствен систем на пресметка на плата за вработените во институциите од јавниот сектор кој ќе се заснова на единствена методологија за пресметка на истите.

На овој начин ќе се овозможи регулирање на плати на сродни работни места кои може да се споредат меѓу себе, хиерархиска подреденост на платите во јавниот сектор, исплата на еднаква плата за иста работа, односно работа со еднаква вредност, конкурентноста на платите од јавниот сектор со платите од приватниот сектор, додека разликите во истите ќе се должат на додатоци и надоместоци на платите по разни основи и тоа: за постигнати резултати, за степенот на сложеност на работа, за обем на работа, како и за одредени

дефицитарни профили на вработени каде е забележан одлив на веќе постоечкиот кадар.

Пораст на платите согласно стапката на пораст на трошоците на живот

3.2.2. Со Законот за исплата на платите во Република Македонија, во 2009 година се уреди концептот на исплата на бруто плата. Покрај останатото, правото на плата, месечно може да се зголеми до 50% од остварената стапка на пораст на трошоците на живот во тековниот во однос на претходниот месец, во рамките на обезбедените средства.
Имено, податоците за движењата на цените претставуваат многу значаен инструмент на економска политика и имаат големо значење во целокупниот развој на стопанството на државата. Движењата на цените се предмет на статистичко набљудување со цел да се обезбедат податоци неопходни за водењето на владините политики меѓу кои и на политиката за платите на административните службеници, со цел зголемувањето на цените на пазарот во определено време да се одразуваат и на зголемување на платите на административните службеници.

Извршивме анализа на податоци за висината на стапката на трошоците за живот во државата во период од 2021 до 2023 година, објавени од страна на Министерството за труд и социјална политика, прикажани во следната табела:

Година	2021		2022		2023	
Месец	Стапка на трошоците за живот	Право на пораст на платите	Стапка на трошоците за живот	Право на пораст на платите	Стапка на трошоците за живот	Право на пораст на платите
јануари	0,2%*	/	1,5%	0,75%	0,1%	0,05%
февруари	0,007%	0,035%	1,0%	0,50%	0,6%	0,3%
март	0,5%	0,25%	1,6%	0,80%	0,1%*	/
април	0,7%	0,35%	2,2%	1,10%	0,7%	0,4%
мај	0,7%	0,35%	2,0%	1,00%	0,4%	0,2%
јуни	0,5%	0,25%	2,8%	1,40%	1,0%	0,5%
јули	0,5%	0,25%	1,9%	0,95%	1,0%	0,5%
август	0,6%	0,3%	1,3%	0,65%	1,2%	0,6%
септември	0,1%*	/	1,6%	0,80%	0,1%*	/
октомври	0,5%	0,25%	1,4%	0,70%	1,5%*	/
ноември	0,7%	0,35%	0,5%	0,25%	0,10%	0,05%
декември	0,4%	0,2%	0,2%*	/	не е објавен податок	
* Стапката на трошоците за живот е пониска, поради што платите немаат право на пораст.						

Табела број 4 – Стапка на трошоци за живот и право на пораст на плати за период 2021 до 2023 година

Со извршената анализа утврдивме дека во наведениот период стапката на трошоците за живот е зголемена од 0,1% до 2,8%, при што и правото на пораст на платите се движи од 0,05% до 1,4% на месечно ниво.

Од извршената анализа на одговорите на прашалниците доставени од 36 институциите за потврдување на зголемувањето на платите согласно стапката на пораст на трошоците на живот на месечно ниво, утврдивме дека само една институција извршила усогласување на платите со порастот на стапката на трошоците за живот, додека сите 35 останати, не извршиле усогласување, при што како причина е наведено дека немале обезбедено средства со нивните буџети.

Исто така извршивме анализа на податоците за планирани и реализирани средства на одделни институции и на ниво на држава во делот на плати за 2021 и 2022 година и утврдивме дека има нереализирани средства за плати (буџет 2021 износ од 120.835 илјади денари и буџет 2022 износ од 84.257 илјади денари), што укажува дека за зголемување на платите по наведениот основ кај институциите биле исполнети законските услови односно биле обезбедени средства во буџетот на државата.

Наведените состојби не се во согласност со член 2 од Законот за исплата на платите во Република Македонија, односно не е извршено месечно зголемување

на платите од 50% од остварената стапка на пораст на трошоците на живот во тековниот во однос на претходниот месец, во рамките на обезбедените средства, што има за ефект платите на административните служебници да останат на исто ниво.

Додатоци на плата

3.2.3. Согласно член 89 од Законот за административни службеници, исклучителната компонента на платата се состои од додатоци по повеќе основи и тоа:

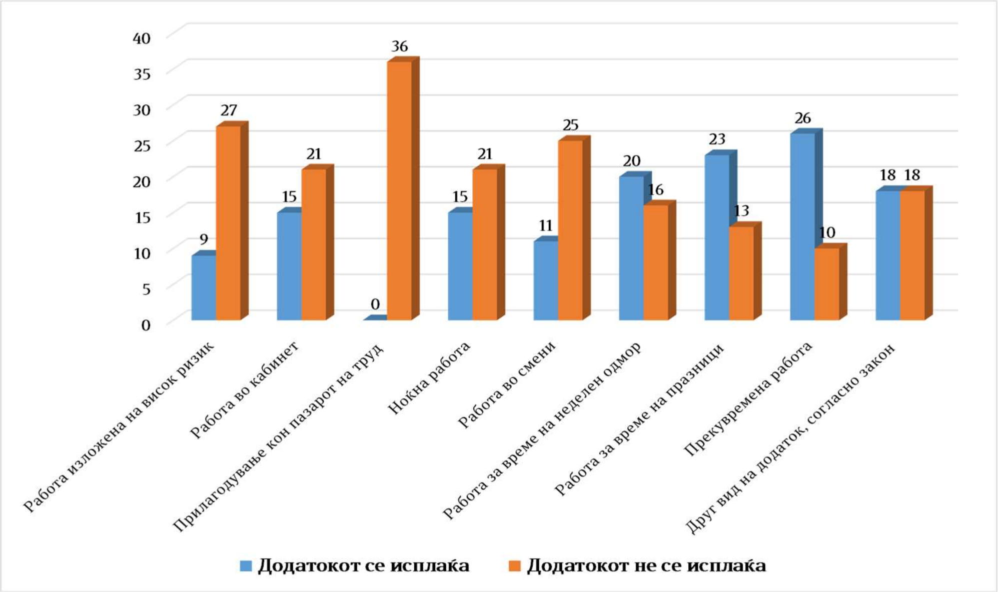
- додаток на плата за посебни услови за работа: работа изложена на висок ризик и работа во кабинет,
- додаток на плата заради прилагодување кон пазарот на труд и
- додаток на плата за ноќна работа, работа во смени, работа за време на неделен одмор, работа за време на празници утврдени со закон и работа подолго од полното работно време.

Додатоци на плата предвидени се и во член 9 и 10 од Законот за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2023 година по следниве основи:

- вработените во буџетските корисници од централната власт имаат право на додаток на плата во висина до 30% од износот на основната плата заради специфичност на работите и работните задачи и зголемен обем на работа, доколку во буџетот на буџетскиот корисник се обезбедени средства за оваа намена,
- вработените во буџетските корисници од централната власт кои работат во органите и структурите за управување со инструментот за претпристапна помош ИПА, имаат право на додаток на плата во висина од 15% од износот на основната плата,
- вработените во буџетскиот корисник кој е надлежен за извршување на мерките за директни плаќања во земјоделството и руралниот развој и спроведување на мерките за државна помош во земјоделството, имаат право на додаток на плата во висина од 15% од износот на основната плата, доколку истите не го остваруваат правото на додаток на плата од ставот 1 на овој член.

Исплата на додатоци на плата се предвидени и во посебните закони со кои одредени институции (судството, дипломатијата, царинската и даночната администрација, Агенцијата за катастар на недвижности, Собранието, регулаторните тела) регулираат определени прашања во врска со работниот однос на административните службеници.

Ревизијата изврши анализа на податоците за исплатени додатоци на плати доставени од страна на 36 институции во јавниот сектор, за период од 2021 до септември 2023 година и ги утврди следниве видови на додатоци на плата кои се исплатени во институциите, прикажани на следниот графикон:



Графикон број 3 – Исплатени додатоци на плата по институции

Додатокот за прекувремена работа се исплаќа во 26 институции, додека додатокот за прилагодување кон пазарот на труд не се исплаќа во ниту една институција и покрај тоа што исплатата на овој додаток е предвиден во член 91 од Законот за административни службеници.

Од извршениот увид на приложената документација за исплата на додатоци на плата, ревизијата ги утврди следните состојби:

- исплатата на додатоци на плати се индивидуални за секој вработен одделно и за различен период во текот на годината согласно обезбедените средства во буџетот на институцијата, поради што постои разлика во нето платата која се исплаќа на вработените во јавниот сектор. Ревизијата направи анализа на исплатената плата во месец септември 2023 година на работното место Раководител на сектор во 18 буџетски корисници и утврди дека во рамките на една институција за исто работно место се исплаќа различен износ на нето плата по вработени, поради додатоците за плати кои се исплаќаат, прикажано во Прилог број 3. Имено во МФ нето платата која е исплатена по лица на работното место раководител на сектор се движи од 61 илјада денари до 74 илјади денари, додека во Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор
1. ________________
2. ________________ ________________
3. ________________

нето платата се движи од 63 илјади денари до 66 илјади денари. Во Министерството за правда нето платата се движи од 53 илјади денари до 64 илјади денари, додека во Министерство за информатичко општество и администрација нето платата се движи од 47 илјади денари до 73 илјади денари. И во Управата за финансиска полиција поради исплата на додатоци на плата постои разлика во нето платата која се исплаќа по вработени и се движи од 69 илјади денари до 80 илјади денари, додека пак во Управата за јавни приходи исплатената нето плата по лица се движи од 64 илјади денари до 69 илјади денари. Во Собранието нето платата се движи од 58 илјади денари до 74 илјади денари. Истакнуваме дека Царинската управа со платата за месец октомври 2023 година започна со исплата на додаток на плата од 30% предвиден во Колективниот договор на Царинската управа, поради кој се зголемија платите на вработените во Царинската управа,

- додатоците на плата се пресметуваат во одреден процент од износот на основната плата (основна компонента на плата), која е составена од минимална плата, дел на плата за степен на образование, дел на плата за ниво и дел на плата за стаж. Утврдивме дека дел од институциите (3 институции од вкупно 29) не го земаат во предвид износот на минатиот труд при пресметката на додатоците, што не е во согласност со член 87 од Законот за административни службеници со кој е уреден начинот на утврдување на основната плата (освен за институциите за кои со закон или колективен договор не е поинаку регулирано), што има за ефект пресметка и исплата на помал износот на додатокот на плата на административните службеници.

Истакнуваме дека во член 66 став 3 од Законот за буџети уредено е правото на вработените во органот на државна управа кој ги врши работите што се однесуваат на изготвувањето и извршувањето на Буџетот на РСМ, да добиваат 30% од основната плата како надополнување на редовната плата поради специфични работни задачи и посебната одговорност која произлегува од работното место. Врз основа на оваа одредба на вработените лица во МФ од 01.01.2023 година заклучно со платата за ноември 2023 година им се исплатени средства по овој основ.

Во декември 2023 година од страна на Уставниот суд поведена е постапка за оценување на уставноста на членот 66 став 3 од Законот за буџети, поради што донесена е времена мерка за запирање на извршувањето на сите поединечни акти или дејствија кои произлегуваат од овој член. До конечната одлука на Уставниот суд, на вработените во МФ не се вршат исплати на средства по овој основ.

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор

1. _______________
2. _______________ _______________
3. _______________

4. Заклучок

Со опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување ревизорски техники и методологија, добивме разумно уверување да го изразиме следниот заклучок:

Врз основа на извршената ревизија, заклучивме дека освен за состојбите кои се однесуваат на: нецелосно уредена законска регулатива за статусот, правата и обврските на вработените во јавниот сектор, не реализирани активности за донесување на законските решенија за вработените во јавниот сектор, не реализирани активности за воспоставување на унифициран и кохерентен систем на плати во јавниот сектор, недоволна искористеност на информациониот систем за управување со човечки ресурси за намената за која е набавен, невоспоставен систем со софтверски контроли на пресметката и исплата на платите од страна на МФ, роковите за донесување на плановите за вработување како и податоците за видовите вработувања кои истите ги содржат, не извршено месечно зголемување на платите согласно остварената стапка на пораст на трошоците на живот, воспоставениот начин на пресметување на додатоците на плати, во сите материјални аспекти е во согласност со релевантната законска и подзаконска регулатива, стратешки документи, договори и воспоставени политики.

5. Нагласување на прашања од неизвесност

5.1. Извршивме анализа на **бројот на нововработени лица** во институциите предмет на ревизија, во период од 2021 до септември 2023 година и утврдивме дека вкупниот број на нови вработувања е поголем од вкупниот број на лица кои ги напуштиле институциите, прикажано на следниот графикон:

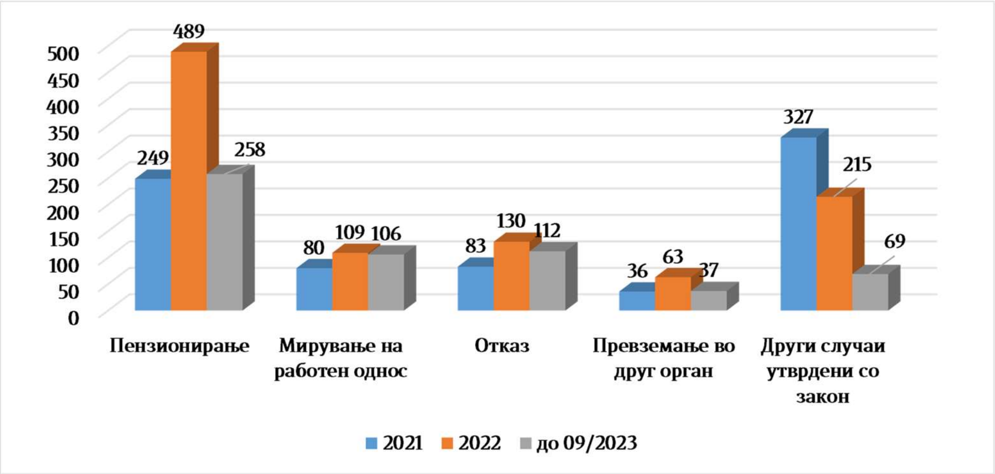
Графикон број 4 - Број на ново вработени во однос на испразнети работни места

Во 2021 година вработени се вкупно 1.366 лица што е за 43% повеќе од бројот на лица кои ги напуштиле институциите, додека пак во 2022 година вработени се 1.226 лица што е за 21% повеќе од лицата кои ги напуштиле институциите. До септември 2023 година бројот на ново вработени лица е 792 или 26% повеќе од бројот на испразнети работни места.

На административниот службеник му престанува работниот однос со решение за престанок на работниот однос донесено од раководното лице на институцијата и тоа по следниве основи:

- со писмена спогодба за престанок на работниот однос,
- по писмено барање за престанок на работниот однос,
- по сила на закон ако ја загуби работната способност, му престанува државјанството на Република Северна Македонија, биде осуден за кривично дели, наполни 64 години возраст и 15 години работен стаж и
- во други случаи утврдени со овој и друг закон и колективен договор.

Извршивме анализа на бројот на намалувања на бројот на вработени лица во 36 институции во јавниот сектор, предмет на ревизија, во период од 2021 до септември 2023 година, прикажано на следниот графикон:



Графикон број 5 - Намалување на бројот на вработени
по видови на престанок на работен однос

Ревизијата утврди дека најголемо намалување на бројот на вработените има во 2022 година по основ на пензионирање на вработените, од вкупно 489 пензионирања, додека најмало намалување има во 2021 година по основ на преземање на вработените од друг орган со вкупно 36 преземања во друг орган.

Имајќи предвид дека во член 17 од Законот за вработените во јавниот сектор е уреден начинот на донесување на акти за внатрешна организација и

систематизација на работните места, укажуваме на потреба фунционалната анализа, како претходна активност за носење на актите, да претставува рамка на сите понатамошни потребни процеси за развој на капацитетите и на управувањето, со посебен акцент на реално планирање на потребите од човечки ресурси.

5.2. Со Предлог Законот за изменување и дополнување на Законот за буџети доставен до Собранието за негово донесување, раководното лице на институцијата ќе може целосно да го реализира планот за вработување, доколку располага со финансиски средства. При доставување на барање за објавување на јавен оглас/интерен оглас во Агенцијата за администрација/Агенцијата за вработување за пополнување на работно место преку постапка на вработување на неопределено и определено време и постапка за пополнување на работно место со унапредување, раководителот на институцијата задолжително доставува Изјава со која под полна материјална и кривична одговорност потврдува дека се исполнети условите за спроведување на вработувањата, во спротивно ќе се смета дека ја злоупотребил службената должност и овластување и предизвикал штета на Буџетот и државниот капитал.

Имајќи предвид дека во текот на годината определен обем на финансиски средства предвидени за исплата на плати се „ослободуваат“ поради подолготрајни боледувања или одлив на вработени, кои не биле предвидени во фазата на планирање на буџетот, како и состојбата дека плановите за вработување за 2024 година се доставени до МИОА за одобрување, пред донесувањето на ваквата законска одредба, постои ризик од зголемен број на вработувања во јавниот сектор во текот на 2024 година, која состојба може да биде превенирана доколку биде донесен Предлог Законот за вработените во јавниот сектор. Имено, во насока на ограничување на бројот на нови вработувања во институциите, во членот 40 став 5 од Предлог Законот за вработените во јавниот сектор кој е во собраниска процедура, предвидено е дека бројот на нови вработувања кои може да се планираат со планот не може да биде поголем од 5% од вкупниот број на вработени во институцијата во тековната година за следната, односно три нови вработувања за институции со помалку од 50 вработени.

6. Останати прашања

6.1. Согласно член 20-б од Законот за вработени во јавниот сектор, функционерот кој раководи со институцијата е должен, најдоцна до 1 септември во тековната година, да изработи предлог план за вработување за наредна година и заедно со предлог буџетското барање да го достави на добивање согласност до:

- МФ, за буџетските корисници од прва линија кои се финансираат од Буџетот и за јавните претпријатија основани од Република Северна Македонија и
- надлежното министерство, за институциите кои вршат дејности од областа на образование и наука, здравство, култура, социјална заштита и заштита на детето, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон.

МФ и надлежните министерства се должни да дадат согласност или да дадат забелешки на предлог планот најдоцна во рок од еден месец од приемот, а функционерот кој раководи со институцијата е должен да постапи по дадените забелешки и да го усогласи предлог планот, по што истиот го доставува на мислење до МИОА (а за органите на државната управа и до Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците), кое пак е должно во рок од еден месец да даде мислење, заклучно со 31.12. во тековната за идната година. Доколку институцијата не добие позитивно мислење од МИОА, истата нема да може да спроведува постапки за нови вработувања.

Имајќи ги предвид роковите за донесување на буџетот на државата, согласно член 30 од Законот за буџети, Владата предлогот на буџетот го доставува до Собранието најдоцна до 15 ноември во тековната година, кое пак најдоцна до 31 декември, треба истиот да го донесе, како и потребата од реално планирање на вработувањата во институциите во јавниот сектор и нивна реализација согласно обезбедените финансиски средства, ревизијата укажува на потребата од преиспитување на вака утврдените рокови за планирање, одобрување и донесување на плановите за вработување во Законот за вработените во јавниот сектор односно во услови на сеуште недонесен буџет на државата.

Истакнуваме дека во член 42 од Предлог Законот за вработените во јавниот сектор кој е во собраниска процедура на носење, предвидени се нови рокови за донесување на плановите за вработување. Имено секретарот односно функционерот кој раководи со институцијата има обврска да изработи план за вработување и да го достави на мислење до органите надлежни за буџетот на институцијата најдоцна до 1 декември во тековната година за наредната. Органите надлежни за буџетот на институцијата се должни по доставениот план да дадат мислење согласно обезбедените средства во институцијата, со прецизни насоки во однос на точниот број на нови вработувања, најдоцна до 31 декември во тековната година.

6.2. Согласно член 51 став 1 од Законот за буџетите, буџетските корисници можат да вработуваат нови работници и да пополнуваат испразнети работни места, да вработуваат работници на определено време и да склучуваат договори за отстапување на работник за привремени вработувања за вршење на привремени работи, доколку:

- се обезбедени средства во Буџетот и
- се планирани во планот за вработување.

Во текот на годината буџетскиот корисник доставува барање за согласност за вработување до МФ, по кое МФ доставува писмено известување до буџетскиот корисник, по претходно дадено позитивно мислење од МИОА (за државните службеници), уредено во член 51 став 6 од Законот за буџетите, по што буџетскиот корисник ја отпочнува постапката на вработување.

Имајќи ги предвид следните состојби:

- над 12% од вкупниот буџет на државата се расходи за плати на вработените,
- потреба од следење на трендови на движење на бројот на вработените во јавната администрација и
- во дел од конечните извештаи за извршени ревизии на регуларност на Државниот завод за ревизија утврдени се нерегуларности при вработувањата на административните службеници во однос на добиените согласности,

ревизијата утврди дека МФ не води евиденција на доставените барања за вработувања, одобрени, неодобрени поради отсуство на законско уредување на обврска за воспоставување на евиденција на доставени барања за вработувања и не располага со сумарни податоци на ниво на држава, и тоа за:

- поднесени барања за согласност за *вработување*, одобрени, неодобрени со причини за неодобрување, во однос на:
    - вработување на работници на неопределено време,
    - вработување на работници на определено време и
    - отстапување на работник за привремени вработувања,
- поднесени барања за согласност за *унапредувања*, одобрени, неодобрени со причини за неодобрување и
- поднесени барања за согласност за *мобилност* преку распоредување или преземање, одобрени, неодобрени со причини за неодобрување.

Утврдивме дека со наведените податоци, исто така не располага ни МИОА.

Поради наведените состојби ревизијата не обезбеди збирни податоци на ниво на јавен сектор за бројот на бараните согласности по видовите на вработувања во јавниот сектор за периодот 2021-2023 година, и тоа на неопределено, определено време и привремени вработувања, како и бројот на одобрени односно неодобрени барања, кои податоци би служеле за следење на трендови на потребите од нови вработувања, кои пак споредени со податоците за реалните вработувања со кои располага МИОА, би биле основа за анализи на планирањето на реалните потреби од човечки ресурси на ниво на држава.

Истакнуваме дека во новиот Закон за буџети кој е донесен во 2022 година, а неговата примена ќе започне од 1 јануари 2025 година, во член 67 точка 7 утврдена е обврска министерот за финансии да го пропише начинот на издавање на согласности за вработување, при што препорачуваме да се преиспита потребата од утврдување на законска обврска за збирна евиденција на сите доставени барања за вработувања, одобрени, неодобрени, причини за нивното неодобрување, како и за нивната реализација.

6.3. Согласно член 13 од Општиот колективен договор за јавниот сектор основната бруто плата на вработените во јавниот сектор е составена од **просечна бруто плата и коефициент на сложеност на работното место** . Основната бруто плата на вработените во јавниот сектор од 01.03.2025 година ќе треба да се пресметува на начин што **просечната бруто плата ќе се множи со коефициентот на сложеност на работното место** . Потписниците на колективниот договор се обврзани да склучат спогодба со која ќе ги утврдат коефициентите на сложеност на работното место, најдоцна до декември 2024 година.

Истакнуваме дека во Собраниска процедура е носење на нов Закон за административни службеници во кој во член 72 регулирано е дека основната плата ја сочинуваат: дел на плата за степен на образование, дел на плата за ниво и дел на плата за стаж, додека во член 73 е уредено дека вредноста на бодот се утврдува секоја година **со одлука на Владата** на предлог на министерот за финансии, а во рамките на предвидениот буџет односно **на предлог на надлежниот функционер** .

Од наведеното произлегува дека **просечната бруто плата која ја предвидува Општиот колективен договор за јавниот сектор како основица за пресметка на плата**, која одредба треба да стапи на сила од 01.03.2025 година, **не е предвидена во новиот** Закон за административни службеници.

Имајќи го предвид вака предложениот Закон за административни службеници, ќе се создаде потреба пред 01.03.2025 година да се изврши усогласување на истиот со Општиот колективен договор за јавниот сектор **во делот на начинот на утврдување на платата** односно на Општиот колективен договор за јавниот сектор со Законот за административни службеници.

7. Препораки

Како резултат на извршената ревизија дадени се следните препораки до одговорните лица на Министерството за информатичко општество и администрација и Министерството за финансии:

Министерство за информатичко општество и администрација:

1. Одговорното лице на МИОА во соработка со ресорните министерства, да преземат активности за преиспитување на одделните закони во насока на нивно усогласување со одредбите на новиот Закон за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор, по нивно донесување од страна на Собранието во делот на прашањата поврзани со работниот однос на административните службеници (точка 3.1.1. и точка 3.1.2.),

2. Одговорното лице на МИОА да преземе активности за навремено донесување на Законот за системот за плати во јавниот сектор, на Методологија за анализа на работните места и нивна класификација во утврдените области согласно планираната динамика во Стратегијата за реформа на јавната администрација 2023-2030 и нивно доставување до Владата и Собранието за нивно донесување (точка 3.1.3.),

3. Одговорното лице на МИОА во координација со Владата да иницира активности за преиспитување на потребата од законско уредување на обврска за примена на информационен систем за управување со човечки ресурси од страна на институциите во јавниот сектор (точка 3.1.4.),

4. Одговорното лице на МИОА да преземе активности за навремено доставување на согласности/забелешки/мислења на доставените предлог планови за вработување до институциите од јавниот сектор (точка 3.1.6.1.),

5. Одговорното лице на МИОА да преземе активности за преиспитување на потребата од измена на Методологијата за планирање на вработувањата во јавниот сектор како подзаконски акт со кој се пропишува планирањето на вработувањата во јавниот сектор, со цел планирање на сите видови нови вработувања во плановите за вработување за тековната година (точка 3.1.6.2.),

6. Одговорното лице на МИОА во соработка со надлежните министерства да преземат активности за преиспитување на постојните законски решенија поради кои постои разноликост во начинот на пресметка на плати и додатоците на плати и воспоставување на единствен систем на пресметка на плати и додатоците на плати за вработените во институциите од јавниот сектор кој ќе се заснова на единствена методологија за пресметка на истите (точка 3.2.1.).

Министерство за финансии:

7. Одговорното лице на МФ да преземе активности за преиспитување на потребата од воспоставување на автоматски контроли на пресметката и исплата на платите во

новиот интегриран информациски систем за управување со јавните финансии, заради зголемување на ефикасноста на контролата на пресметката и на исплатата на платите за буџетските корисници (точка 3.1.5.),

8. Одговорното лице на МФ да преземе активности за зголемување на платите согласно порастот на стапката на трошоците за живот на месечно ниво за институциите кои имаат обезбедено финансиски средства во буџетите (точка 3.2.2.),

9. Одговорното лице на МФ да преземе активности за воедначено постапување на институциите во јавниот сектор при пресметувањето на износот на додатоците на плата согласно законската регулатива (Точка 3.2.3.).

Ревизорски тим:
1. ________________
2. ________________
3. ________________

Овластен државен ревизор

____