



СИГМА

Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето
Заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската унија, главно финансирана од ЕУ

КОНТРОЛНА ЛИСТА СО СОДРЖИНАТА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО ЗА ДРЖАВНА СЛУЖБА

СИГМА ДОКУМЕНТ БР. 5, 1996 г.

Овој документ е издаден со финансиска поддршка од страна на Европската унија. Ставовите изразени овде, во никој случај не го одразуваат официјалниот став на Европската унија и не ги одразуваат ставовите на ОЕЦД и нејзините земји-членки или на земјите-кориснички што учествуваат во програмата на Сигма.

ПРОГРАМА НА СИГМА

СИГМА - Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето во земјите од Централна и Источна Европа - претставува здружена иницијатива на Центарот на ОЕЦД за соработка со економии во транзиција и ЕК/ФАРЕ, главно финансирана од ЕК/ФАРЕ. ОЕЦД и неколку земји-членки на ОЕЦД, исто така, обезбедуваат ресурси. СИГМА ги помага напорите за реформи во јавната администрација во Централна и Источна Европа.

ОЕЦД - Организација за економска соработка и развој - претставува меѓувладина организација на 26 демократии со напредни пазарни економии. Центарот ги насочува советите и помошта од ОЕЦД што се однесуваат на голем број економски прашања во рамки на Централна и Источна Европа и поранешниот Советски Сојуз. ЕК/ФАРЕ обезбедува грантово финансирање со кое им помага на своите земји-партнери во Централна и Источна Европа сè додека не бидат оспособени за самите да ги преземат обврските што произлегуваат од членството во Европската Унија.

Основана во 1992 година, СИГМА функционира во рамки на Службата за јавно управување на ОЕЦД (PUMA). PUMA им обезбедува информации и експертска анализа за јавното управување на носителите на одлуки во земјите-членки на ОЕЦД и ги олеснува контактирањето и размената на искуства помеѓу раководителите во јавниот сектор. Преку PUMA, СИГМА на 11 земји им нуди ризница на техничко знаење акумулирано со текот на годините при проучувањето и работењето.

Владите коишто учествуваат и Секретаријатот на СИГМА соработуваат на флексибилен начин, со цел воспоставување на работни програми наменети за зајакнување на капацитетите за подобрување на раководењето во согласност со приоритетите на секоја од владите и со мисијата на СИГМА. Иницијативата се потпира на мрежа од искусни членови на јавната администрација, кои обезбедуваат советодавни услуги и компаративна анализа помеѓу различните системи за управување. СИГМА, исто така, тесно соработува и со други меѓународни донатори што промовираат административни реформи и демократски развој.

Во својата работа, СИГМА за еден од поголемите приоритети го смета олеснувањето на соработката помеѓу владите. Ова вклучува обезбедување логистичка поддршка во оформувањето мрежи на експерти за јавна администрација во Централна и Источна Европа, како и мрежи помеѓу овие експерти и нивните колеги во земјите-членки на ОЕЦД.

Активностите на СИГМА се поделени во шест области: реформа на јавните институции, управување со донесувањето одлуки, управување со расходи, управување со јавни услуги, административен надзор и информациски услуги.

За дополнителни информации во врска со Сигма, погледнете на нашата веб-локација:

<http://www.sigmaweb.org>

Авторски права ОЕЦД

ОЕЦД дозволува слободно користење на овој материјал за некомерцијална намена. Сите барања за комерцијална употреба на овој материјал или за права за превод треба да бидат доставени до rights@oecd.org.

ВОВЕД

Политичките агенди во земјите од Централна и Источна Европа (ЗЦИЕ) наложуваат поголеми програми за демократски и економски реформи. Макроекономската стабилизација, приватизацијата, европската интеграција, реформите во социјалниот систем, реформите во даночниот систем, децентрализацијата со цел самоуправување се типични области во коишто треба да се спроведат реформи. Бројот на нови закони што ги уредуваат реформите и ги менуваат старите системи е значителен. Во оваа смисла, потребата од ефикасна државна служба станува очигледна. Трајната и професионалната администрација претставува инструмент не само за развивање политики и изработка на закони туку, исто така, и за нивно спроведување и за управување на системите дефинирани во законите.

Развојот на администрацијата како инструмент за спроведување на политичките и економските реформи и за управување со системите бара долгорочни инвестиции и мора да се заштити од краткорочни злоупотреби и лошо управување. Токму поради тоа, вештините и искуството во секоја од областите на реформи и обезбедувањето на професионална континуираност претставуваат суштински цели при воспоставувањето на државни служби во ЗЦИЕ.

Но овие земји немаат скорешна традиција на посебно законодавство што важи за оние што се назначени да ги спроведуваат надлежностите и да ги даваат услугите на јавната администрација. Со исклучок на Полска, каде постои Закон за државни службеници уште од 1982 година (изменет во 1994 година) и Естонија, Унгарија, Летонија и Литванија - кои имаат ново законодавство за државна служба - работните односи во јавната администрација на земјите во транзиција се уредуваат со општи кодекси за работа.

Во сите 11 земји со коишто СИГМА соработува, создавањето трајна, неполитичка и професионална администрација се смета за неопходен чекор во насока на отргнување од наследената администрација каде приемот и кариерата не се засноваат на заслуги, туку на политички и други причини и каде отпуштањата не беа врз основа на објективни, професионални причини. Посебен закон, Законот за државна служба, се смета за можност за дефинирање на државната служба и квалификациите, обврските и правата на државните службеници, како и нивните работни услови. Таков закон, исто така, е потребен за да се дефинира односот помеѓу него и другите закони, односно за да се утврди дали се надредени, комплементарни или подредени во однос на него, како што е кодексот за работа, законите за пензиски права итн.

Законот што ја дефинира државната служба би требало да содржи одредби со коишто ќе ја заштити државната служба од политички влијанија или други видови влијанија; подеднакво важно е да содржи одредби што имаат за цел да ги подобрат квалитетот и резултатите на персоналот што подлежи на тој закон. Со цел да се извлечат придобивки од посигурните услови за вработување, треба да се бара од државните службеници да исполнуваат одредени стандарди за квалитет и успех.

Па така, Законот за државни службеници прави баланс помеѓу обврските и отчетноста, кои се подразбираат во јавната служба и правата што обезбедуваат професионален интегритет во извршувањето на службата. За да исполни одреден број различни цели; законот мора особено:

- i) да го подобри професионалниот квалитет на персоналот за да се подобрат резултатите; да му даде одреден степен на независност на персоналот што извршува јавни дејности со цел да се спречи политичка злоупотреба и лошо управување и да усвои соодветни етички стандарди во јавната администрација;
- ii) да ѝ овозможи на Владата да ја приспособи администрацијата на променетите потреби, на пример, да прави реструктурирање, да ги

- намалува трошоците или да ги прераспределува човечките ресурси од еден дел на државната служба во друг;
- iii) да ѝ даде легитимитет на државната администрација во очите на граѓанското општество и да ги убеди граѓаните и други групи вработени во државната администрација да ги прифатат карактеристиките на кои се засноваат на професионалните државни служби (правење баланс помеѓу квалитативните услови и обврски од една страна и правата и придобивките од друга страна); и
 - iv) да направи кариерата во државната служба да биде привлечна и да ги задржи луѓето во таа област.

Целите на кодексот за работа се разликуваат. Кодексот за работа има за цел да создаде праведни и еднакви и политички утврдени услови за сите вработени и во исто време да ги дефинира нивните општи обврски. Па така, сосем нормално е кодексот за работа повеќе да се концентрира на формалните права на работниците, а помалку на стандардите за квалитет и интересот на работодавачот за ефикасност и владеење на правото. Со цел да ги проценат и одредат прашањата поврзани со квалитетот, работодавачите од приватниот сектор мора да се потпрат на други параметри, како на пример традицијата на ограноци, пазарната конкуренција и придонесот на синдикатите. За работодавачите од јавниот сектор, прашањата поврзани со квалитетот најчесто се дефинирани во посебно законодавство за државна служба.

Во земјите, каде вработувањето во државните институции веќе долго време е регулирано со кодекси за работа, разбирањето на разликите помеѓу кодексите за работа и Законот за државна служба е ограничено. СИГМА ја има изработено следнава контролна листа со цел да помогне да се разјасни таа разлика и да им помогне на изработувачите на Законот за државна служба да ги земат предвид сите неопходни забелешки. Контролната листа не препорачува конкретни решенија, но укажува на она што треба да се земе предвид, како и на можните последици од решенијата што се избираат.

Овој документ веќе им е доставен на тимовите што ќе го подготвуваат нацртот на законот во некои земји. Исто така се користи и како основна рамка во голем број проверки на СИГМА на нацрт-законодавството за државна служба во ЗЦИЕ. Сепак, контролната листа постои сама по себе како практичен документ за дефинирање на професионална, независна и трајна државна служба од правен аспект и ова е причината зошто сега ја објавуваме.

Овој референтен документ го одразува законодавството, како и размената на искуства и ставови помеѓу раководителите во јавниот сектор, во Централна и Источна Европа и во земјите од ОЕЦД. Професорот Кит В. Пачет од Универзитетот во Велс, Кардиф, Обединетото Кралство, ги спои концептите и препораките од овие извори и ги организира во форма на контролна листа.

Стафан Синерструм, виш советник,
Државна служба

СИГМА февруари, 1996 година

СОДРЖИНА

1.	Цели	6
2.	Делокруг на законодавството	7
3.	Сеопфатно владино управување	8
4.	Секундарно законодавство	9
5.	Фактори на трошок	10
6.	Стапување во системот на државна служба	11
7.	Услови на службата	12
8.	Должности на државните службеници	14
9.	Дисциплина на државните службеници	15
10.	Права на државните службеници	16
11.	Учество на персоналот	17
12.	Обука	17
13.	Преодни одредби и одредби за исклучоци	17
14.	Структура на законот	19

КОНТРОЛНА ЛИСТА ЗА СОДРЖИНАТА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО ЗА ДРЖАВНА СЛУЖБА

Оваа контролна листа има за цел да обезбеди средства за утврдување дали материите што се вообичаено вклучени во законодавството за државна служба на земјите од ОЕЦД се земаат предвид при подготовката на одреден статут. Нејзината намена не е да дава насоки во врска со тоа што треба да биде вклучено во таков статут, ниту пак во врска со тоа како треба да се справиме со одредена материја. Изборот што се прави во однос на тоа мора да ги одразува локалните состојби.

Во оваа контролна листа, „закон“ се однесува на примарниот законодавен инструмент за раководење на државната служба; „законодавство“ се однесува на законот заедно со секундарното законодавство што го надополнува.

1. Цели

Забелешка: Во целите за донесување на законодавството за државна служба спаѓаат:

- (а) воспоставување на професионална и политички неутрална државна служба која дава јавни услуги брзо и ефикасно како одговор на потребите на нацијата, непристрасно, без корупција и злоупотреба на овластувањата, но лојална кон барањата на власта;
- (б) дефинирање на институциите што имаат овластување да раководат со државните службеници или да го надгледуваат нивното управување кога го спроведуваат министерствата/агенциите;
- (в) овозможување селекција на државни службеници според заслугите во рамки на праведна и отворена конкуренција;
- (г) овозможување еднакви можности за вработување и унапредување во рамки на државната служба и за кариера во службата;
- (д) креирање режим на должности за државните службеници насочени кон создавање на квалитет, континуираност, нетенденциозност и отчетност во извршувањето на нивните функции; и
- (ѓ) гарантирање на една цела низа права, придобивки и други услови при вработување што ќе привлечат висококвалитетни државни службеници.

1.1. Дали законодавството на задоволителен начин ќе ги осигури целите? Особено--

- (а) дали е постигнат точниот баланс помеѓу ограничувањата врз државните службеници што произлегуваат од режимот на должности и посебниот статус и позитивните привилегии што ги добиваат за возврат?
- (б) дали се дава соодветна заштита за сигурноста на работата или за мандатот што би обезбедила заштита на државните службеници од политизација на службата и злоупотреба на политичката моќ?
- (в) дали обезбедените придобивки (на пр. од аспект на работните услови, боледувањето, можностите за унапредување, надоместоците, здравствената заштита и пензиите) се доволни за да го привлечат и задржат потребниот персонал со посакуваниот квалитет?

1.2. Дали самиот закон треба да содржи изјава за целите што треба да ги оствари? Или пак, фактичките правила во законот или неговите придружни коментари ќе

ги направат целите доволно јасни за Парламентот и за корисниците на законодавството?

2. Делокруг на законодавството

- 2.1. *Кои категории лица што извршуваат јавни функции подлежат на ова законодавство? Дали законот содржи јасни дефиниции или описи за категориите што ги опфаќа?*
- 2.2. *А особено, дали законот дава јасно до знаење дали законодавството--*
- (а) *е ограничено на оние службеници што вршат извршни и административни функции за државата („државни функционери“)?*
 - (б) *исто така, важи и за оние коишто вршат слични функции за локалните власти?*

Државни функционери

- 2.3. *Доколку законодавството е ограничено само на државни функционери, дали законот јасно дава до знаење дали законодавството важи и за функционерите што се занимаваат со управување на одделни државни органи, како што се:*
- (i) *Кабинетот на претседателот на државата?*
 - (ii) *Парламентот?*
 - (iii) *Канцеларијата на народниот правобранител или слични органи?*
 - (iv) *судовите?*
- 2.4. *Ако законодавството е ограничено само на државни функционери, дали се однесува на оние што вршат функции за кои се сноси одредена одговорност („високи функционери“)?, или пак, важи и за персоналот („вработени лица во државниот индустриски сектор“, како што се секретарки, компјутерски програмери, возачи, курири и лица од обезбедување итн.)?*
- 2.5. *Доколку законодавството во прв ред се однесува на високите функционери, дали законот дава јасно до знаење:*
- (а) *како тие функционери се идентификуваат (на пр. кога се наоѓаат на работно место што е вклучено во овластената листа на такви работни места или одредена класа или степен во службата)?*
 - (б) *кои законски правила важат за вработените лица во државниот индустриски сектор?*
- 2.6. *Доколку законодавството е ограничено на високи функционери, дали вклучува одредби што им овозможуваат на вработените лица во државниот индустриски сектор да влезат во рангот на високи функционери преку некој вид на внатрешно унапредување (на пр. преку добивање на неопходните квалификации или положување на посебен испит)?*
- 2.7. *Ако законодавството е ограничено на државни функционери, дали тоа би требало да важи и за други категории освен оние наведени погоре? Доколку е така, дали важи за --*
- (а) *членови на судството (т.е. за судии или судски службеници што вршат судски функции)?*
 - (б) *членови на дисциплинските сили (на пр. вооружени сили, полиција, цариници, граничари, затворски службеници)?*
 - (в) *вработени во државните медицински установи (на пр. доктори и сестри)?*

- (г) вработени во државните образовни институции (на пр. универзитетски и училишни наставници)?
- (д) вработени во службите за национален превоз и комуникации?
- (ѓ) вработени во парламентарни органи или агенции?

Забелешка: Колку повеќе категории се вклучени, толку има поголема потреба од утврдување на тоа дали општите одредби од законодавството (на пр. обврските и правата) може подеднакво да се употребуваат кај секоја категорија, и доколку не може, тогаш има потреба од донесување одредба што соодветно ќе ги измени тие одредби. Во голем број случаи, можеби би било подобро да се усвои посебно законодавство кое експлицитно ќе се занимава со посебните потреби на категоријата (иако материјата што е заедничка со онаа од законот може да биде обработена на истиот начин и со повикување на законот).

- 2.8. *Доколку нема намера законодавството да се применува кај сите или кај која било од другите категории, дали законот го става тоа јасно до знаење (на пр. преку не вклучување на зборови) и дали законот укажува со кој друг закон или законодавство се опфатени овие категории?*

Категории различни од вработените во државниот сектор

- 2.9. *Доколку постои намера законодавството да се применува кај други категории лица покрај државните функционери, дали тие вклучуваат--*
- (а) вработени во локалната управа?
 - (б) избрани членови на државната управа или локалните управи?
- 2.10. *Доколку законодавството се однесува на избрани лица, дали го зема предвид фактот дека на такви лица не може да им биде даден мандат?*

Политички службеници, службеници на определено време или службеници по договор

- 2.11. *Дали законодавството се однесува само на оние што се на полно работно време и трајна служба? Доколку е така, дали се зема предвид правната положба на оние:*
- (а) коишто се назначени од министри или од други избрани лица за да им даваат политички или услуги за креирање политики за времетраењето на мандатот на министерот или тоа друго лице?
 - (б) коишто се вработени со личен договор за да вршат функција во државната служба во рамки на определен период или со точно одредена цел?
- 2.12. *Доколку такви случаи се дозволуваат, дали законот треба --*
- (а) да наведе како, кога и од чија страна ќе се склучуваат такви договори, како тие случаи ќе се регулираат и степенот до кој општите одредби од законодавството ќе се применуваат кај нив?
 - (б) да обезбеди мерки за заштита од широка примена на овие овластувања на начин што е несоодветен со целите на Законот за обезбедување трајна државна служба?

3. Сеопфатно владино управување

- 3.1. *Дали законодавството се заснова на систем за сеопфатно владино управување на целата државна служба? Доколку тоа не се постои, дали овој закон (или некое друго законодавство) има за цел да воспостави таков систем?*

Забелешка: Задача на целите при воспоставувањето такв систем е најчесто да се осигурат дека постои некое тело што е одговорно за обезбедување на:

- (а) еднаков третманот помеѓу различни делови од државната служба и помеѓу различните региони;
- (б) гаранција за стандардите за квалитет во рамки на јавната служба;
- (в) праведен третман за сите државни службеници;
- (г) професионално и лојално спроведување на одлуките од владините политики во рамки на државната служба;
- (д) услови што овозможуваат мобилност на државните службеници во рамки на службата (коишто се неопходни доколку на државните службеници им е даден мандат и не може да бидат отпуштени);
- (ѓ) соодветен надзор на економските трошоци на државната служба и одредена централна контрола врз нејзината големина и распределеност; и
- (е) независно надгледување на спроведувањето на законодавството за државната служба.

3.2. *Доколку не постои функција за сеопфатно владино управување, како ќе се осигурат овие цели? Доколку управувањето се врши од страна на секое министерство/агенција одделно, како нивните управувачки активности би биле колективно координирани и надгледувани со цел да се применуваат заеднички стандарди?*

3.3. *Доколку треба да се воспостави систем за сеопфатно владино управување--*

- (а) дали тој би бил централен орган за управување (на пр. комисија или дирекција) со овластување за креирање политики и секундарно законодавство во рамки на целата државна служба?
- (б) или би постоела некоја централна единица со своја сопствена експертиза за управување со човечки ресурси чија должност би била да го координира управувањето со министерството/агенцијата и би имала овластување да постави заеднички стандарди преку подготовка на секундарно законодавство и насоки?
- (в) пред кој министер или пред кое тело од централната власт би требало да одговара таквото тело или единица (на пр. премиер, совет на министри, министер за државна служба)?

4. Секундарно законодавство

4.1. *Дали законот во целост ја зема предвид неизбежната потреба од дополнително, секундарно законодавство?*

Забелешка: Секундарното законодавство е неизбежно од неколку причини--

- (а) не е логистички практично за сите детали од новите договори да одлучува Парламентот;
- (б) деталите ќе треба честопати да се менуваат, особено за време на периодот на реформи; не е веројатно дека Парламентот за тоа ќе има време;
- (в) повеќето од деталите не му се многу важни на Парламентот и подобро со нив да се занимава некое експертско тело (на пр. комисија или дирекција за државна служба или совет на министри);

- (г) повеќето од деталите зависат од начелата за коишто одлучува Парламентот и можеби ќе има потреба да бидат спроведени во краток рок и набрзина; ова е задача што повеќе му одговара на некое владино тело.
- 4.2. Дали законот ги идентификува органите што имаат овластување да подготвуваат секундарно законодавство со што би станале правосилни различните општи услови од законот?
- 4.3. Кога имаме потреба од заеднички стандарди или практики или потреба од уредување на прашањата што влијаат врз државната служба како целина, дали е јасно ставено до знаење дека изработката на секундарното законодавство треба да биде извршена од централно владино тело или да вклучува централно владино тело (на пр. совет на министри, министерство за финансии)?
- 4.4. Дали е изводливо секундарното нацрт-законодавство да биде подготвено заедно со законот така што целата законодавна шема да биде претставена пред Парламентот и истовремено да биде разгледана?

Содржина на секундарното законодавство

- 4.5. Дали е постигнат баланс помеѓу содржината на законот (од аспект на основните структури и начела) и содржината на секундарното законодавство (од аспект на деталите и на процедуралните и административните одредби)?
- 4.6. Поконкретно--
- (а) Дали законот главно се занимава со воспоставување широка рамка на начела и со утврдување на суштината на новите договори и решавање на прашањата за кои постои веројатност да бидат контроверзни т.е. прашања коишто се од интерес за Парламентот?
- (б) Дали законот дава овластување прашањата за деталите или прашањата од специфична или рутинска природа да бидат уредувани со секундарното законодавство, особено прашањата како што се --
- (i) бројот и распределбата на работни места или класи, рангови или степени?
- (ii) постапки за вработување и унапредување, вклучително методи на испитување или осигурување на конкуренцијата?
- (iii) процеси за вреднување на резултатите?
- (iv) работни часови?
- (v) услови што се однесуваат на боледувањето?
- (vi) висина на хонорарите и условите и висина на надоместоците?
- (vii) дисциплинарни постапки?
- (в) Дали на некој централен орган треба да му се даде овластување да подготви и да издаде кодекс на однесување/етички кодекс и дисциплински кодекс?

5. Фактори на трошок

- 5.1. Дали е јасно како ќе се постапува со факторите на трошок релевантни за државната служба во контекст на буџетскиот систем на државата?
- 5.2. Поконкретно, дали е јасно --
- (а) како и од чија страна ќе бидат одредувани и контролирани трошоците за државната служба (на пр. хонорари, надоместоци, пензии, оперативен расход итн.)?

- (б) како и од чија страна ќе биде одредуван, надгледуван и контролиран бројот на државни службеници, севкупниот и бројот во одделните министерства/агенции, во согласност со државните буџетски процеси?
 - (в) дали треба да се обезбедат дополнителни постапки што ќе му овозможат на Парламентот да врши контрола врз трошоците на персоналот и нивоата на пополнетост на местата и да осигури ефикасност во јавната служба?
- 5.3. *Доколку оваа материја не се соодветно опфатена со постојниот закон, дали таа треба да биде уредена со овој закон или со придружното законодавство (на пр. законот за буџет)?*
- 6. Стапување во системот на државната служба**
- 6.1. *Дали системот на вработување е систем на кариера или систем на работни места или пак, комбинација од двете? Односно, дали законот јасно става до знаење дали државните службеници се назначуваат--*
- (а) во државната служба во одредена класа и степен од каде понатаму напредуваат низ степените како што напредува нивната кариера; или
 - (б) на посебни работни места од коишто можат понатаму да се преместат на друго работно место како што напредуваат со текот на годините и искуството?
- 6.2. *Дали законодавните одредби што се однесуваат на изборот (и хонорарите, унапредувањето и мобилноста) се целосно конзистентни со усвоениот систем?*

Квалификации

- 6.3. *Дали законот сеопфатно ги пропишува квалификациите за стапување во државната служба? Поконкретно-*
- (а) дали законот содржи изјава за општите квалификации и дисквалификации што се применуваат во сите случаи?
 - (б) дали е јасно како се одредуваат или објавуваат одредени или специјалистички квалификации за одредени назначувања (на пр. преку секундарно законодавство, опис на работата)?
 - (в) дали законот ги наведува условите под кои лице што не е локален државјанин може да биде назначено во службата?
- 6.4. *Дали законот предвидува како и од чија страна треба да бидат подготвени детални прописи во овој контекст?*
- 6.5. *Дали е неопходно во законодавството да се вклучи детална одредба за бараните формални образовни достигнувања, особено услови што се тесно поврзани со одредени класи или степени или нивоа на работни места?*
- 6.6. *Постојат ли некои посебни форми на образовни квалификации што даваат приоритет при стапувањето во службата или стапувањето во одредена класа или категории на работно место, итн. (на пр. „програма за брзо напредување“)?*

Начин на стапување во службата

- 6.7. *Дали законот наложува стапувањето во службата да биде преку конкурс според заслугата на оние што се квалификувале?*
- 6.8. *Доколку се усвои систем заснован на кариера, дали законот наложува некој вид на отворено испитување за стапување во државната служба како целина?*
- 6.9. *Доколку не е потребно натпреварување, дали е јасно како ќе биде направен изборот и од чија страна, на начин што би спречил протекционизам или непотизам, предрасуди и тенденциозност?*

Правен однос

- 6.10. Дали законот става јасно до знаење-
- (а) дека правниот однос е помеѓу државниот службеник и државата наместо индивидуалното министерство/агенција?
 - (б) кој има овластување да стапи во правен однос во име на државата (на пр. министерот/раководителот на агенцијата)?
- 6.11. Дали структурата за донесување одлуки за назначување е осмислена на таков начин што би спречила непотизам и тенденциозност и би ја олеснила мобилноста помеѓу министерствата/агенциите?
- 6.12. Дали советот на министри или некое друго централно тело е одговорно за-
- (а) назначување на највисоките државни функционери?
 - (б) надзор на целокупниот процес на назначување?
- 6.13. Дали законодавството предвидува како назначувањето формално ќе биде заведено и кога ќе започне?
- 6.14. Дали положувањето на заклетва треба да биде предуслов за назначувањето? Доколку треба, тогаш какви се последиците од неположувањето на заклетва?

Пробен период

Забелешка: Назначувањето на државен службеник со мандат вклучува долгорочна финансиска заложба од страна на државата. Поради тоа, голем број земји од ОЕЦД бараат од назначените службеници успешно да поминат одреден пробен период пред да се потврди назначувањето.

- 6.15. Дали постои одредба според која првичното назначување во службата или на работното место зависи од добрите резултати за време на пробниот период?
- 6.16. Доколку постои, дали:
- (а) утврдениот пробен период е доволно долг за да се изврши праведна процена?
 - (б) резултатите ќе бидат проценувани на начин што ќе гарантира професионална и праведна процена?
 - (в) назначувањето ќе биде потврдено или поништено со одлука на ниво што ќе спречи непотизам и тенденциозност?
 - (г) државниот службеник што нема добиено потврда има право на продолжување на пробниот период или на жалба по однос на поништувањето?
 - (д) државниот службеник има некакви права за време на пробниот период (доколку има, кои се тие права)?

7. Услови на службата

Досие на персоналот

- 7.1. Постои ли одредба за воведување и одржување на досие на персоналот за секој државен службеник и кој орган ја има одговорноста во врска со тоа?
- 7.2. Дали законодавството наложува доверливост на досиејата, а истовремено им го гарантира на државните службеници правото на увид и на оспорување на содржината на нивното лично досие?

- 7.3. *Постои ли одредба што одредува кое тело има овластување да издава детални прописи во врска со тоа?*

Напредување и унапредување

- 7.4. *Дали законодавството предвидува кога и како државните службеници може да напредуваат во рамки на нивната кариера и може да бидат унапредени и кој треба да ги донесува одлуките во таа насока?*
- 7.5. *Дали донесувањето на одлуките би се одвивало на одредено ниво и на начин што (а) би го направил напредувањето возможно и на друго место во државната администрација? (б) би спречил непотизам и тенденциозност?*
- 7.6. *Дали законот предвидува систем на вреднување на резултатите на државните службеници?*
- 7.7. *Доколку предвидува,*
- (а) *како, од кого и колку често треба да се извршува вреднувањето?*
 - (б) *дали вреднувањето треба да биде поврзано со напредувањето и унапредувањето и да ја формира нивната основа?*
 - (в) *дали државниот службеник има право да го види вреднувањето во писмена форма и да ја оспори процената?*
- 7.8. *Дали напредувањето и зголемувањето на платата треба да биде автоматско како резултат на достигнување на остварување на стаж или компетирање на предвидените периоди на вршење на служба или пак, треба да биде, во целост или делумно, поврзано со резултатите?*
- 7.9. *Дали треба да се даваат бонуси („бенефиции“) за специјалните служби? Доколку треба, под кои услови и од страна на кого треба да се донесуваат релевантните одлуки?*
- 7.10. *Треба ли да се бараат дополнителни квалификации и/или испитувања за напредување кон нов степен или за назначување на ново работно место? Можно ли е таквите услови подобро да бидат уредени со условите за услугите наместо со законодавството?*
- 7.11. *Под кои услови, унапредувањата и назначувањата на нови работни места ќе се извршуваат преку конкурси врз основа на заслугите и дали е јасно наведено дека користењето на конкурсот треба да биде одредено и самиот конкурс да биде спроведен на таков начин што ќе се спречи непотизмот и тенденциозноста?*
- 7.12. *Дали празните работни места во дадено министерство/агенција треба да бидат отворени за сите државни службеници што ги поседуваат релевантните квалификации или пак само за оние во истото министерство/агенција?*
- 7.13. *Доколку празните работни места бидат слободни за сите, дали законодавството наложува објавување во целата државна служба?*

Преместувања

- 7.14. *До која мера и под кои околности може државниот службеник да се премести во друго министерство/агенција?*
- 7.15. *Со оглед на тоа дека преместувањата вообичаено би биле по барање или со согласност од државниот службеник, постојат ли исклучителни околности според кои може од државниот службеник да се бара да се премести?*
- 7.16. *Дали државните службеници што треба да бидат прогласени за технолошки вишок имаат приоритетно право да бидат преместени на еквивалентна позиција во друго министерство/агенција кога ќе се ослободи некое место?*

- 7.17. Дали структурата за донесување одлуки ја предвидува можноста за преместување како средство за развивање на кариерата или избегнување на можноста за станување технолошки вишок?

Прекинување

- 7.18. Дали законот содржи изјава за условите под кои правниот однос може да биде прекинат? Поконкретно, дали законодавството ги предвидува условите под кои службата може да биде прекината заради-
- (а) здравствени проблеми?
 - (б) некомпетентност/несоодветност во однос на работата или слаби резултати?
 - (в) технолошки вишок или затворање на министерството/агенцијата, во случајот со оние без мандат?
 - (г) непримерно однесување?
 - (д) отказ/барање за прекинување на службата од страна на државниот службеник?
- 7.19. Дали законот предвидува истиот орган што ги врши назначувањата да биде истовремено овластен и за прекинувањето и дали предвидува постапки и права на жалба/правна заштита во однос на прекинувањето на службата?
- 7.20. Какви права (на пр. надоместоци, пензии, повторно назначување) има државниот службеник чиј работен однос е прекинат поради разни околности?
- 7.21. Кои посебни права ги има државниот службеник без мандат чиј работен однос е прекинат поради технолошки вишок или како последица на затворањето на министерството/агенцијата (на пр. поголеми пензиски права, ограничено времетраење на исплатата на плата)? Дали трошоците за тие права се предвидени во државниот буџет?
- 7.22. Постојат ли одредби во законодавството или некаде на друго место што ја уредуваат постапката и редоследот на приоритетност според кој ќе се идентификуваат државните службеници на коишто ќе им биде прекинат работниот однос во случај кога прогласувањето на технолошки вишок е неопходно, на начин кој спречува непотизам и тенденциозност?

8. Должности на државните службеници

Посебни должности

- 8.1. Дали законот содржи или предвидува една цела низа специјални должности на државните службеници, како државни функционери, коишто имаат за цел да ја осигурат нивната неутралност, чесност, лојалност кон Владата и државата, ефикасност и отчетност?
- 8.2. Поконкретно, дали законот предвидува-
- (а) должност за почитување на законските наредби од хиерархиски надредените службеници и околности и постапки според кои државниот службеник може да одбие да спроведе наредба што е несоодветна?
 - (б) должност за обезбедување на јавноста со бараните информации освен кога тие се тајни како што е дефинирано со законот за тајност и должноста за доверливост во однос на прашањата што се во рамки на правната дефиниција за тајност?
 - (в) степен до кој постои должност за непреземање на друга платена работа или деловни активности (и од кого може да се добие дозвола за таква работа

кога истата не е некомпатибилна со одговорностите на државниот службеник)?

- (г) случаи кога може да постои должност за престојување на одредена локација или за преместување на одреден период на друго место или кон други одговорности?
- (д) должност да не се бараат или да не се земаат финансиски или други награди или бенефиции од трети страни за извршувањето на функциите во државната служба?
- (ѓ) должност за појавување пред медицинска комисија за процена на физичкиот и менталниот капацитет за извршување на функциите во рамки на службата?
- (е) општа должност за извршување на функциите лојално, совесно и без одложување, непристрасно и не потпаѓајќи под влијание на политичките ставови или политичката приврзаност, не злоупотребувајќи ја должноста, како и должност да се делува примерно и да се воздржува од однесување што не е во склад со припадноста во државната служба?

Кодекс на однесување

- 8.3. *Дали законот предвидува објавување на Кодекс на однесување што им дава детални насоки на државните службеници во врска со начините на кои различните одговорности дефинирани во законот треба да се ускладат со околностите во кои постои најголема веројатност да се јават?*

9. Дисциплина на државните службеници

- 9.1. *Дали законот воспоставува систем на дисциплинарно дејствување против државните службеници што е транспарентно и ги исполнува судските стандарди за квалитет?*

9.2. *Поконкретно-*

- (а) дали основите за дисциплинско дејствување се соодветно идентификувани во законот во смисла на тоа да ги исполнуваат стандардите за законитост и дали нивниот однос со законските должности и Кодексот на однесување е јасно наведен?
- (б) дали законот утврдува комплетна изјава за казните што може да се наметнат за докажано непримерно однесување и случаите во кои може да се досудат?
- (в) дали законот ги идентификува телата што може да вршат дисциплински функции и дали прави разлика помеѓу оние со коишто може да постапува хиерархиски нареден службеник и оние за кои мора да има сослушување пред дисциплински суд?
- (г) дали законот содржи одредби во однос на составот на дисциплинските судови (коишто не ги вклучуваат оние што ја иницираат постапката или се јавуваат во улога на обвинители) за големината и бројот што е доволен за извршување на очекуваните задачи?
- (д) дали составот на тие судови е таков што може да се очекува да донесува независни одлуки?
- (ѓ) постојат ли соодветни заштитни мерки вклучени во Законот за праведно сослушување, вклучително правото за примање правна помош, право на претставување од трето лице по избор на обвинетиот, право да се биде запознаен со обвинението и да се слушнат доказите, право да се биде сослушан во своја одбрана и право на жалба?

- (е) дали е предвидено општо тело за жалби за сите дисциплинарни судови со што ќе се осигурат заедничките стандарди во донесувањето на одлуките?
- (ж) дали законот го овластува создавањето на стандардна група деловници или Кодекс на дисциплина во однос на иницирањето, водењето, сослушувањето и одлучувањето по однос на случаите?
- (з) дали законодавството наложува уништување, по изминувањето на одреден временски период, на неповолните наоди што биле внесени во досиејата на персоналот, односно на државните службеници?
- (с) дали законодавството ги дефинира околностите во чии рамки државните службеници може да бидат суспендирани во исчекување на исходот од дисциплинската постапка и нивните права за време на суспензијата и доколку бидат прогласени за невини?

10. Права на државните службеници

Специфични права

10.1. *Дали законот ја содржи основната рамка на специфични права што ги уживаат државните службеници?*

10.2. *Особено, дали законот ги обезбедува следниве права (кои подложат на државни ограничувања доколку е неопходно)-*

- (а) право на еднаков пристап на квалификуваните лица до државните служби?
- (б) право на плата (и дали тоа може да биде поврзано со постигнатите резултати наместо со староста или стажот)?
- (в) правото висината на платата да се утврди преку процес што вклучува колективни договори/преговори?
- (г) право на писмен налог од лице што е хиерархиски надредено доколку е доведена во прашање законитоста или исправноста на налогот?
- (д) право на приклучување кон синдикат или професионално здружение и правото на штрајк?
- (ѓ) право на приклучување и држење позиција во политичка партија и учество во политичките активности што не се некомпатибилни со извршувањето на функциите на индивидуата?
- (е) право на пропишан минимален период на годишно отсуство и земање на неплатено отсуство?
- (ж) право да се оди во суд или во некој друг независен орган со цел решавање на спорови поврзани со работниот однос?
- (з) право на користење на пропишаните форми на надворешно вработување, освен доколку е некомпатибилно со извршувањето на функциите?
- (с) право на непреместување без согласност, освен доколку тоа е неопходно и го бара службата?
- (и) право на соодветна обука на државен трошок и отсуство заради студирање?
- (ј) право на посебни надоместоци (на пр. за работа на оддалечени локации, официјални патувања, за време на болест, за сместување, за прекувремена работа и особено, за тешка работа)?
- (к) право на посебни услови при вработување (на пр. породилно боледување за мајки/татковци, медицински третмани за себе и семејството, пензии и додатоци за инвалидитет за себе и семејството)?

- 10.3. Дали законот предвидува деталните карактеристики на овие права (на пример, броеви, суми, услови на овластување) да бидат одредувани одвреме-навреме преку други средства, како што е секундарното законодавство, описот на работните места, административните насоки?

Трошоци за спроведување

- 10.4. Дали трошоците за спроведување на разгледуваните права се пресметани?
- 10.5. Дали тие трошоци може да се покријат од државниот буџет? Доколку не, дали некои од одредбите треба да бидат исклучени или изменети и дали треба да се обезбедат постапки за суспендирање на одредени права сè до одредено време кога истите ќе може да бидат обезбедени?

11. Учество на персоналот

- 11.1. Дали законодавството предвидува учество на персоналот од државната служба или на нивни претставници во управувачките процеси на донесување одлуки?

11.2. Особено-

- (а) дали законодавството јасно ги одредува обемот и начините на кои синдикатите или професионалните здруженија имаат право да бидат вклучени во прашањата поврзани со персоналот?
- (б) дали функциите на синдикатите или здруженијата се ограничени на делување со колективен капацитет (на пр. преговори за плата, размислување за измена на условите за вработување или ново законодавство за овластувањата)?
- (в) и дали тие се толку проширени да ги опфатат интересите на индивидуалните државни службеници (на пр. при спорови за вработување или при дисциплински постапки)?
- (г) дали синдикатите или здруженијата имаат право да извршуваат функции на колективно претставување на сите државни службеници во посебни министерства/агенции или се ограничени на извршување целосна улога на државна служба?
- (д) и дали колективното претставување во индивидуалните министерства/агенции треба да биде овозможено преку советодавни тела или тела за жалби избрани од државните службеници што се таму?
- (ф) дали синдикатите или здруженијата се овластени да имаат свои претставници на дисциплинарните судови?
- (е) треба ли да постои одредба за основање на едно национално советодавно тело покрај синдикатите и здруженијата?

12. Обука

- 12.1. Дали законодавството обезбедува соодветни одредби за обука што се поврзуваат со напредок и унапредување?
- 12.2. Ако законот го предвидува правото и обврската за обука, какви подготовки се извршени за да се осигури дека обуката е целосно и систематски планирана и овозможена преку службата?
- 12.3. Дали законодавството соодветно укажува кое тело ја има одговорноста да обезбеди обука како и улогата на која било национална институција за обука во таа насока?
- 12.4. Постои ли механизам според кој ќе може да се пресметаат трошоците за обука и според кој тие ќе бидат вклучени во државниот буџет?

13. Преодни и завршни одредби за исклучоци

13.1. Дали законот го содржи или предвидува создавањето на сите преодни подготовки неопходни за усогласување на постојните услови што се раководат според денешниот закон со условите од новото законодавство?

Временски распоред и почеток

13.2. Дали е развиен временски распоред (на пример, со користење на дијаграми на тек или критични патеки) со кој ќе се утврди како новото државно законодавство ќе се воведува по фази?

13.3. Дали законот овозможува неговите одредби да влезат во сила во согласност со тие фази?

13.4. Дали е јасно дека ниту една одредба од законот нема да стане дел од законот сè додека другите одредби од кои тие зависат не станат целосно оперативни?

13.5. Дали предложените датуми за започнување на одредени делови овозможуваат доволно време за подготовка за нивното спроведување пред започнувањето?

Промена на постојните државни службеници

13.6. Дали законодавството вклучува одредби што се однесуваат на позицијата на лицата коишто се веќе ангажирани во државната администрација и со тоа моментално подлежат на постојните закони? Особено, дали обезбедува одредби што се однесуваат на-

- (а) начините на кои статусот на оние коишто моментално ја извршуваат функцијата во државната служба („постојните државни службеници“) ќе биде усогласен со новиот систем на државна служба (без разлика дали се работи за кариера или работно место) и ќе бидат одредени новите степени или работни места и платите што следуваат соодветно на тоа?
- (б) статусот и условите на служба на постојните државни службеници и оние што ќе бидат регрутирани во периодот на премин сè додека не се заврши овој процес на промена?
- (в) позицијата на постојните државни службеници кои не ги поседуваат квалификациите што се бараат со законот или кои се дисквалификувани според законот?
- (г) посебните додатоци што може да им се дадат на постојните неквалификувани државни службеници заради долг стаж или да им се овозможи да ги стекнат потребните квалификации?
- (д) дали ќе се дадат посебни услови за технолошки вишок или пензионирање на постојните државни службеници кои заминуваат или се бара од нив да заминат од државната служба како резултат на влегувањето во сила на ова законодавство?
- (ф) постапките, органите и временскиот распоред според кој ќе се одлучува за иднината на постојните државни службеници?

Општи преодни прашања

13.7. Каков ќе биде статусот на оние што претходно биле вработени во државната администрација (на пр. пензионирани лица) и нивните семејства визави кои било посебни привилегии што тие ги уживале според постојниот закон (на пример, медицински или пензиски додатоци)? Особено-

- (а) дали нивните права ќе бидат задржани според тој закон?

- (б) дали тие ќе бидат изедначени со оние што се на слична позиција според новото законодавство?
- 13.8. *Кој е статусот на отпочнатите дисциплинарни постапки или дисциплинарни дејствија што се спроведуваат против постојните државни службеници според постојниот закон? Особено, дали тие постапки ќе бидат прекинати и комплетирани според постојниот закон или пак ќе се раководат според новото законодавство?*
- 13.9. *Кој е статусот на тековните работни спорови што ги вклучуваат постојните или поранешните државни службеници? Особено, дали тие ќе се комплетираат според постојниот закон?*
- 13.10. *Кои се статусот и правата на лицата (доколку има такви) коишто според постојниот закон беа третираны како постојни државни службеници, или изедначувани со нив? Поточно, дали тие ќе продолжат да бидат раководени според постојниот закон или пак ќе бидат ставени на слична позиција според новото законодавство?*
- 13.11. *До која мера ќе се смета минатиот стаж остварен во рамки на постојниот закон при пресметувањето на каков било период на квалификација за некои бенефиции според новото законодавство?*
- 13.12. *Потребна ли е одредба за да се осигури одржувањето и преносот на личната евиденција утврдена според постојниот закон со цел користење како евиденција според новото законодавство?*
- 13.13. *Кој грејс-период треба да се даде во чии рамки постојните државни службеници ќе имаат за задача да ја усогласат својата состојба со условите од законодавството и кој било Кодекс на однесување што се однесува на финансиските и комерцијалните интереси или други некомпатибилности?*
- 13.14. *Дали треба кое било релевантно секундарно законодавство изработено според постојниот закон да продолжи да биде во сила во онаа мера во која е конзистентно со новиот закон сè додека не се направи ново секундарно законодавство за целите на новиот закон?*
- 13.15. *Треба ли да постои услов референците во други закони и прописи од одредбите и тела именувани во кој било закон или пропис што се поништува да се читаат како референци на релевантни одредби или органи во новото законодавство?*

Одредби за отповикување

- 13.16. *Дали законот содржи целосна изјава за степенот до кој постојниот закон што се однесува на државната служба се отповикува?*
- 13.17. *Дали законот во целост ги идентификува одредбите од постојниот закон што треба да се сочуваат (т.е. да продолжат да бидат во сила) за која било специфична цел или за кој било период?*

14. Структура на законот

Забелешка: Следниве прашања може да се земат предвид во процесот на пишување на одредбите од законот и подоцна кога нацрт-верзиите од текстот на законот ќе бидат проверени. Слични прашања треба да се постават во однос на секундарното законодавство изработено со цел да го дополни законот.

- 14.1. *Дали законот е структуриран на систематски и подреден начин со што би се олеснила дебатата за него во Парламентот и би се овозможило лесно да биде разбран од оние што треба да го користат?*

14.2. Поточно, дали законот ги задоволува следниве општи начела што вообичаено се усвоени во земјите-членки на ОЕЦД?

- (а) Доколку е предвидено, целите на законот треба да бидат наведени на почетокот бидејќи тие го утврдуваат контекстот во кој одредбите што следат треба да се читаат.
- (б) Основните концепти или услови користени во законот треба да бидат објаснети или дефинирани пред да започнат да се користат.
- (в) Примената и опфатот на законот (т.е. изјавата за општи случаи со кои се занимаваат или не се занимаваат) треба да биде пред одредбите што важат во тие случаи.
- (г) Примарните (или основните) одредби треба да се наоѓаат пред оние дополнителни одредби што ги развиваат или ги прошируваат, или кои зависат од нив.
- (д) Поточно, општите одредби треба да се наоѓаат пред изјавата за нивните исклучоци.
- (е) Одредбите за универзална или општа примена треба да бидат пред оние што се однесуваат на специфични или посебни случаи.
- (ж) Одредбите што создаваат тела треба да се наоѓаат пред оние што раководаат со нивните активности и извршувањето на нивните функции.
- (з) Одредбите што создаваат права, обврски, овластувања или привилегии („суштински правила“) треба да се наоѓаат пред оние што дефинираат како треба да се направат нештата („административните и процедуралните правила“).
- (з) Одредбите што често ќе бидат споменувани треба да се наоѓаат пред оние што нема да бидат во редовна употреба.
- (с) Трајните одредби треба да се наоѓаат пред оние што ќе бидат во сила или ќе се применуваат само ограничен временски период (на пр. за време на период на премин).
- (и) Одредбите што влијаат врз серија поврзани настани или дејствија треба да бидат поставени според хронолошкиот редослед според кој тие настани или дејствија ќе се случат.
- (ј) Терминологијата треба да се користи конзистентно низ законот и низ целото секундарно законодавство; истиот термин треба да се користи во истиот случај, а друг термин за друг случај.
- (к) Поврзаните одредби треба да бидат собрани во истиот дел од законот и различни групи од поврзаните одредби треба да бидат оформени како посебни делови од законот.
- (л) Групите одредби и деловите треба да бидат подредени според истите начела што важат за поединечните одредби.
- (љ) Во законот треба да се направи јасно упатување до сите други значајни закони што го надополнуваат овој закон (на пример Кодексот за работа и законите поврзани со пензии, здравствено осигурување или хонорари).
- (м) Треба да се направи упатување во одредби од законот до други одредби од законот со коишто тие се поврзани, водејќи сметка за нивното правилно нумерирање.