



ИПА програма на Европската Унија за Република Северна Македонија

## Поддршка на државната реорганизација

Идентификациски број на проектот:

EuropeAid/139876/DH/SER/MK

Договор за услуги бр. IPA/2019/410-262

# ДИСКРЕЦИОНИ ОВЛАСТУВАЊА НА ЗАКОНОДАВНАТА ВЛАСТ СО КОИ СЕ РЕГУЛИРА ВРАБОТУВАЊЕТО ВО ОБЛАСТА НА КУЛТУРАТА

октомври 2021 година

Скопје, Република Северна Македонија

автор: м-р Инга Бите  
експерт за јавна администрација



Овој проект е финансиран  
од Европската Унија

Проектот го спроведува  
конзорциум предводен од:

**CPMI**  
CORPORATE & PUBLIC MANAGEMENT INTERNATIONAL

**Оградување од одговорност**

Овој извештај е подготвен како тимска активност на експертите во рамките на проектот: Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Проектот „Поддршка на државната реорганизација “ и во никој случај не може да се смета дека ги одразува ставовите на Европската Унија.

**Поддршка на државната реорганизација**

Идентификациски број на проектот:  
EuropeAid/139876/DH/SER/MK

Договор за услуги бр. IPA/2019/410-262

**ДИСКРЕЦИОНИ ОВЛАСТУВАЊА НА  
ЗАКОНОДАВНАТА ВЛАСТ СО КОИ СЕ РЕГУЛИРА  
ВРАБОТУВАЊЕТО ВО ОБЛАСТА НА КУЛТУРАТА**

Автори:

м-р Инга Бите  
Експерт за јавна администрација

Адреса:  
CPM International OU  
Tartu mnt 13  
10145 Tallinn  
Естонија

## Насловна страница

|                              |  |  |
|------------------------------|--|--|
| Име на проектот:             | Поддршка на државната реорганизација   |  |
| Референтен број на проектот: | Договор бр. IPA/2019/410-262   |  |
| Земја:                       | Република Северна Македонија   |  |
| Корисник:                    | Државна комисија за спречување на корупцијата  |  |
|                              | Договорен орган  | Изведувач за ЕК  |
| Име:                         | Делегација на Европската Унија во Република Северна Македонија                           | CPM International OU   |
| Адреса:                      | Свети Кирил и Методиј 52-в,<br>Скопје<br>Република Северна Македонија                    | Tartu mnt 13,<br>10145 Tallinn,<br>Естонија                                |
| Телефон:                     | + 389 2 3248 522   | + 371 2 655 0476;<br>+380 67 536 62 70                                     |
| Факс:                        | +389 2 3248 501  |  |
| Е-пошта:                     | <a href="mailto:Ruzica.ANDRONIKOVA@eeas.europa.eu">Ruzica.ANDRONIKOVA@eeas.europa.eu</a> | <a href="mailto:dalladaku@cpmconsulting.eu">dalladaku@cpmconsulting.eu</a> |
| Лице за контакт:             | Ружица Андроникова<br>советник/ програмски менаџер                                       | Рон Даладаку<br>директор на проектот                                       |
| Потписи:                     | _____  | _____  |
| Датум на извештај:           | Октомври 2021 година   |  |
| Автор(и) на овој извештај:   | м-р Инга Бите, Експерт за јавна администрација и сениор не-клучен експерт                |  |

## СОДРЖИНА

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | ВОВЕД _____  | 4  |
| 2. | МАПИРАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ _____                                       | 5  |
| 3. | ЗАКОНИ ПРИМЕНЛИВИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕТО ВО ОБЛАСТА НА КУЛТУРАТА _____ | 8  |
| 4. | ВЕРИФИКАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ _____                                | 9  |
| 5. | ЗАКОН ЗА КУЛТУРА _____   | 10 |
| 6. | ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА КУЛТУРА _____                      | 13 |
| 7. | РИЗИЦИ ВО ЗАКОНОТ ЗА КУЛТУРА _____                               | 14 |
| 8. | ПРЕДЛОГ ИЗМЕНИ НА ЗАКОНОТ ЗА КУЛТУРА _____                       | 20 |
| 9. | ПРЕПОРАКИ _____  | 24 |

## 1. ВОВЕД

Дискреционите овластувања се како паричка – секогаш имаат две страни. Едната страна е позитивна затоа што дискреционите овластувања даваат повеќе можности да се биде флексибилен, да се решаваат проблемите на брз и креативен начин и да се најдат решенија кои се најсоодветни за потребите на луѓето. Другата страна е, пак, негативна, бидејќи дискреционото право исто така отвора простор за ризици од корупција, самоволие и злоупотреба на овластувањето. Овие ризици не можат целосно да се отстранат, но тие можат да се сведат на минимум со поставување на јасни граници на дискреционите овластувања, а второ со следење на усогласеноста со нив на дневна основа.

Проектот финансиран од ЕУ „Поддршка на државната реорганизација“ (EuropeAid/139876/DH/SER/MK) во Република Северна Македонија има две компоненти: (i) оптимизација и рационализација на органите на државната управа и на инспекциските служби; и (ii) подобрување на рамката на дискреционите овластувања. Општата цел на проектот е да се оптимизира целокупната институционална рамка, да се подобри давањето на јавните услуги и да се зајакнат етиката, интегритетот, транспарентноста и отчетноста на јавната администрација. Негова цел е да се рационализира и оптимизира институционалната рамка, да ги елиминира оние надлежности кои се преклопуваат и да обезбеди ефективни линии на одговорност.

Оваа анализа е еден од резултатите од втората компонента на проектот. Таа предвидува активности за ревидирање на системот на дискрециони овластувања при вработување во секторот култура за да се овозможи нивна примена на законски и праведен начин. За таа цел, важно е да се зајакне начинот на донесување одлуки и да се спроведува контрола врз дискреционите овластувања. Оваа анализа обезбедува преглед и анализа на прописите со кои се воспоставуваат дискрециони овластувања и му овозможува на корисникот и на другите одговорни институции како што е Министерството за култура да ги утврдат најдобрите решенија за посочените проблеми и недостатоци. Во делот за препораки се дадени и некои предлози за измени кои можат да се користат како дополнителна основа за дискусија.

## 2. МАПИРАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ

Мапирањето на законите во секторот култура беа направени од страна на локалниот експерт на проектот. Според сугестиите дадени од локалниот експерт, беше направена анализа на законите и членовите наведени подолу. Во рамките на Проектот беа анализирани и разни подзаконски акти и извештаи, но сепак главниот акцент во согласност со потребите на корисниците е ставен на анализа на релевантните закони и практики, во согласност со средбите кои беа остварени со експерти и стручни лица од Владата на Република Северна Македонија, Државната комисија за спречување на корупцијата, Министерство за информатичко општество и администрација, Министерството за култура и другите ресорни министерства.

| Бр. | Име на Законот   | Релевантни членови                   |
|-----|--|--------------------------------------|
| 1.  | Закон за култура.<br>„Службен весник на РМ“ бр. 31/98,<br>49/03, 82/05, 24/07, 116/10, 47/11,<br>51/11, 136/12, 23/13, 187/13, 44/14,<br>61/15, 154 / 15, 39/16, 11/18 и 11/18 -<br>Одлука на Уставен суд на Република<br>Македонија, У.бр.196/ 2007 од<br>16.1.2008 година, објавена во<br>„Службен весник на РМ“ бр.15/2008. | 9-18; 28-39; 60-70-г; 76-79; 84, 85. |
| 2.  | Закон за авторско право и сродни<br>права<br>Службен весник на РМ бр. 115/10,<br>140/10, 51/11, 147/13, 154/15 и 27/16.  |                                      |
| 3.  | Закон за филмска дејност<br>Службен весник на РМ бр.82/13, 18/14,<br>44/14, 129/15, бр. 152/15, 39/16 и 11/<br>18- Решение на Уставен суд на<br>Република Македонија У.бр. 64/2014<br>од 16.3.2016 година, објавено во<br>„Службен весник на Република<br>Македонија“ бр. 58/2016 година                                       |                                      |
| 4.  | Закон за издавачка дејност<br>Службен весник на РМ“ бр. 199/14 и<br>152/15   |                                      |

|    |   |                           |
|----|---|---------------------------|
| 5. | Колективен договор на Министерството за култура<br>Службен весник на РС Македонија<br>бр.10 од 16.01.2020 г | 7-28, Поглавје V; 115-125 |
|----|---|---------------------------|

Во секторот култура се применуваат и општи закони кои го регулираат вработувањето и дискреционите овластувања при вработување. За вработување на административни службеници во Министерството за култура и во целиот овој сектор се применува Законот за административни службеници. Законот за вработени во јавниот сектор се применува за работни места кои не се позиции на административни службеници, туку се опфатени во областа на примена на Законот за вработени во јавниот сектор. Законот за работни односи се применува кога треба да се вработи технички персонал. Овие закони се посебно анализирани, во посебен документ, а во однос на општото законодавство во врска со дискреционите овластувања при вработување во Република Северна Македонија.

Во областа на културата има уште некои применливи подзаконски акти:

- 1) Правилник за формата и содржината на барањето за донесување одлука за давање дозвола за колективно управување со авторско право и сродни права (донесен од Министерството за култура);
- 2) Правилник за финансиска поддршка на уметници и други физички лица (Министерство за култура);
- 3) Правилник за постапката за формата и содржината на годишниот извештај за издавачка продукција на издавачот (Министерство за култура);
- 4) Колективен договор на Министерството за култура.

Нивото на предложената анализа е многу детално со цел да се идентификуваат и да се укаже на прописите во кои дискреционите права може да бидат или ненамерни или премногу опсежни. Затоа, предмет на ваква детална анализа беа само главните закони. Во областа на културата беше направена анализа на актуелниот Закон за култура сила. Во текот на проектот беше констатирано дека до Собранието е доставен на усвојување нов предлог-закон за култура, но бидејќи истиот сè уште не е донесе, беше направена анализа на актуелниот закон. Во овој извештај дополнително е објаснета методологијата која беше користена за целите на анализа, а истата може да се примени и на други законски и подзаконски акти во секторот за култура или во други сектори на јавната администрација на Република Северна Македонија.

Деталната анализа е прикажана во табелата каде што се разгледуваат постојните дискрециони овластувања при вработувањето во областа на културата во однос на неколку важни одредници:

1. Одредбата од Законот што се анализира.
2. Одлуката која е донесена согласно конкретното дискреционо право.
3. Овластеното лице да ја донесува таа одлука.
4. Критериумите кои се дефинирани за донесување на одлуката.
5. Роковите за донесување на одлуката или за нејзино спроведување, или времетраењето на донесената одлука.
6. Постојењето на писмено образложение за одлуката со цел да се образложи, докаже и оправда дека постојното дискреционо овластување било соодветно искористено.
7. Постојењето на постапка за поднесување жалба.
8. Постојење на пропис за јавна достапност на конкретната постапка, одлуката, нејзина оправданост или каква било информација за употребеното дискреционо овластување.
9. Анализа за тоа дали и до кој степен одлуката што е донесена влијае на надоместокот на засегнатото лице.

Анализата користи „принцип на семафор“ според кој најпроблематичните ситуации се означени со црвено, помалку проблематичните се означени со жолто, а ситуациите каде што не се идентификувани значителни недостатоци воопшто не се означени. Потенцираните области треба да бидат предмет на понатамошни дискусии за тоа дали и какви промени треба да бидат направени кај анализираните закони.



### 3. ЗАКОНИ ПРИМЕНЛИВИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕТО ВО ОБЛАСТА НА КУЛТУРАТА

Следниве закони се оние кои беа идентификувани од експертите на проектот. Нивниот реален број можно е да биде и уште поголем.



#### 4. ВЕРИФИКАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ

Методологијата што ја користеше Проектот при анализата на важечките закони и на главните критериуми за ограничување на дискреционите права беа предмет на дискусија и беа потврдени на работилницата која беше организирана од страна на проектот на 18, 19 и 20 октомври 2021 година.

На работилницата беа идентификувани повеќе проблеми, ризици и ранливости во врска со прекумерната дискреција на јавната администрација, а особено политичкото влијание врз постапките за вработување.

Учесниците на работилницата се согласија дека дискреционото овластување може да биде позитивно или негативно, и дека зависи од личноста која истото го користи. Сепак, за да се спречи произволна и прекумерна употреба на дискреционо овластување што може да доведе до фаворизирање и непотизам, неопходно е да се наметнат одредени ограничувања. На самата работилница беа дискутирани и прифатени ограничувањата кои беа понудени од експертите на Проектот.

На работилницата исто така беа поканети и претставници од сите вклучени министерства и други засегнати страни.

На третиот ден од работилницата беше направено пилотирање на предложената постапка за вработување, вклучително и на процесот на врамување на дискреционите овластувања и давање образложение за секоја донесена одлука.

## 5. ЗАКОН ЗА КУЛТУРА

*ЗАБЕЛЕШКА: За потребите на овој извештај беше користена пречистена неофицијална верзија на Законот за култура.*

*Исто така, за целите на превод на законот од македонски на англиски јазик беше користена алатката Google Translate, што може да доведе до одредени неправилности.*

*Според предлогот на СНКЕ на Проектот, предмет на анализа беа следниве членови од Законот за култура: 9-18; 28-39; 60-70-а; 76-79; 84, 85.*

Разбирливо е дека политички одговорното лице не може сам да ги носи сите одлуки и дека има потреба од неколку советници на кои може да им верува и политички и лично. Сепак, неопходно е да се стави ограничување на бројот и на надоместокот на овие политички советници за да се избегне користењето на јавни средства и пари на даночните обврзници за наградување на политички поддржувачи па дури и на спонзори на одредена политичка партија, или, пак, за купување лојалност и поддршка. Тоа се големи ризици кои можат да ја нарушат довербата во целата јавна администрација и да доведат до тоа администрацијата од професионална да стане политичка. Политичката администрација, од друга страна, зависи од политичките промени кои се случуваат по избори, што доведува до прекин во континуитетот на политиките и нивен еkleктицизам, наместо истите да биде континуирани и консеквентни. Овој вид на ризик може да се спречи со поставување јасни граници на бројот на политички назначените лица на министерот на трошоците предвидени за овие лица. Засега оваа бројка е ограничена во Законот за Владата и Законот за вработените во јавниот сектор на 2 или 3 лица за секое политички одговорно лице (министер или заменик министер).

Во член 11, особено став 4 од Законот за култура, се предвидуваат практично неограничени можности министерот за култура да формира советодавни тела и да ангажира надворешни соработници. Единствено ограничување на оваа надлежност е расположливиот буџет бидејќи, според член 11, став 5, членовите на советодавните тела и соработниците имаат право на соодветен надоместок за својата работа. Но, ова дискреционо овластување не треба да излегува подалеку од директната политичка функција на министерот која подразбира постоење на ограничен број советници. Овој број може да биде предмет на политички дискусии, но резултатот од овие дискусии (големината на кабинетот на одреден министер) треба да биде јавно достапен. Се **препорачува** бројот на политички ангажираните лица да не надминува 10 или 15 лица за еден член на Владата. Притоа, определувањето на оваа бројка дефинитивно мора да

се прави заедно со елиминирање на политичкото влијание врз останатиот дел од јавната администрација, вклучително и во врска со назначувањето на високи административни службеници.

Исто така, членот 11 од Законот за култура е во спротивност со членот 11-а со кој се уредува именувањето на амбасадори на културата, кои немаат право на надоместок за својата работа, но се обврзани да даваат годишни извештаи за својата работа. Надворешните соработници и советодавните тела кои се регулирани во член 11 имаат право на надоместок, но немаат обврска да даваат какви било извештаи за својата работа. Ваквата спротивставеност е мошне симптоматична и препорака тука е да може јавно да бидат достапни резултатите од работата на други лица кои работат во областа на културата и кои се платени со јавни средства, вклучувајќи ги и членовите на советодавните тела и надворешните соработници. Овој принцип исто така се однесува и на директорот на Националната институција (член 31-б од Законот за култура) и за Управниот одбор на Националната институција (член 36, став 1, 12).

Членот 38 од Законот за култура ги применува истите оние правила кои се предвидени за националните установи за култура и за општинските установи за култура. Оваа обединета регулатива во целина е многу позитивна карактеристика, но очигледно е дека сите недостатоци и ризици кои се однесуваат на националните институции во областа на културата и кои се наведени во табелата подолу исто така се однесуваат и на општинските институции за култура. Истото важи и за фондовите за култура (член 39).

Во членот 65, став 6 се вели дека жалбата на решението во однос на огласот не го одлага извршувањето. Ова помага да се обезбеди континуитет на постапките и да се обезбеди непречено продолжување на работата на јавната администрација без потреба да се чека резултатот од жалбата. Но, од друга страна, ова го прави процесот на жалба прилично бескорисен бидејќи не е можно нарачателот на Проектот да ги добие потребните финансии дури и во случај тој или таа да добие позитивен исход во однос на жалбата. Затоа, се **препорачува** да се размисли за потребата од тоа да се наведе дека жалбата не го одлага извршувањето. Друго решение може да биде да се определи рок за постапување по жалбата, што би гарантирало одложување на резултатите од огласот само за одреден и однапред предвидлив временски период. Ова може да обезбеди одредена правна стабилност од една страна, но и одредено значење или смисла на жалбената постапка од друга страна.

Членовите 70–70-г од Законот за култура предвидуваат буџетирање за проект. Станува збор за прогресивен и современ метод на буџетирање во случај кога се прецизно формулирани индикаторите за успешност и се контролира нивното остварување. Бидејќи оваа задача во рамките на Проектот не се протега во насока на прашањата поврзани со буџетирањето, овој аспект нема да биде предмет на дополнителна анализи. Притоа, за да може прецизно да се анализира дискреционото овластување при вработување, неопходно е да се потенцира дека пристапот на буџетирање за проекти може да остави повеќе простор за дискрециони овластувања исто така и во делот на вработување, со тоа што ќе овозможи поголема слобода во ангажирањето експерти, надворешни соработници а и на вработени на одреден временски период (за целите на реализација конкретниот проект). Но, целата оваа дискреција не треба да доведува до политичко вработување и политички засновани одлуки за вработување или до невработување на некое лице. Првото правило за да се избегне ваквата ситуација е да се има професионален и непристрасен директор на националната институција чие именување и разрешување нема да биде предмет на политичко влијание. Ова може да се постигне со донесување на заеднички Закон за високи функционери кој сега е во фаза на подготовка и се планира да биде усвоен.

Според член 76 од Законот за култура, вработените во јавна институција од областа на културата се вработуваат и според Законот за административни службеници, Законот за вработени во јавниот сектор и Законот за работни односи. Регулативата и дискреционото овластување при вработувања според овие закони се предмет на анализа во посебен документ.

## 6. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА КУЛТУРА

Овој дел содржи детална анализа на Законот за култура. Анализата беше направена според клучните настани (milestones) кои се опишани во Делот 2 од овој извештај. Овие клучни настани беа избрани од повеќето други настани како први чекори со кои ќе се обезбеди дека дискреционото овластување кое сега им е достапно на официјалните лица во Република Северна Македонија е ограничено и ставено во една посоодветна рамка.

Деталната анализа на Законот за култура содржи вкупно 82 можни подобрувања во целиот текст на Законот. Од нив, 33 се означени со црвена боја а 49 со жолта боја.

Во делот на транспарентноста (јавна достапност на информации) се предлагаат вкупно 18 можни подобрувања, од кои 12 се означени со жолта а 6 со црвена боја.

Исто така, во однос на можното и потребно образложение на одлуките, констатирани се вкупно 15 недостатоци. Десет од нив се означени со жолта боја за цели на дискусија а 5 се означени со црвена боја и за нив е дадена препорака за итно подобрување.

## 7. РИЗИЦИ ВО ЗАКОНОТ ЗА КУЛТУРА

| Бр. | Одредба   | Одлука   | Овластено лице        | Критериуми  | Рок   | Писмено образложение | Жалба           | Јавна достапност  | Надомест                                 |
|-----|---|--|-----------------------|---|---|----------------------|-----------------|---|--|
| 1.  | Донесување на Национална стратегија за развој на културата – член 9 | Да се донесе Национална стратегија за развој на културата    | Собранието            | Јавна расправа и учество на министерствата  | Најмалку шест месеци пред истекот на важноста на претходната стратегија | Не е потребно        | Не е релевантно | Не е регулирано.<br>Сепак, бидејќи Стратегијата му беше ставена на располагање на експертот на Проектот од страна на националниот експерт, може да се претпостави дека Стратегијата е јавно достапна. | Не е релевантно                          |
| 2.  | Формирање на Совет за култура – член 11 (1) (2) (3) (5)             | Да се формира Совет за култура                               | Министерот за култура | Недефинирано „Истакнати уметници, експерти од областа на културата и јавниот и општествениот живот, по принципот на стручност и компетентност и соодветна и правична застапеност на граѓаните“. | Не е регулирано   | Не е потребно        | Не е регулирано | Не е регулирано.  | Според дискреционото право на министерот |
| 3.  | Формирање советодавни тела и ангажирање на надворешни               | Да се формира советодавно тело или да се ангажира соработник | Министерот за култура | Недефинирано  | Не е регулирано   | Не е потребно        | Не е регулирано | Не е регулирано.  | Според дискреционото право на министерот |

# SUPPORT TO STATE REORGANISATION

|                               |  |  |  |  |  |  |  |  |
|-------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|
| соработници – член 11 (4) (5) |  |  |  |  |  |  |  |  |
|-------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|

| Бр. | Одредба  | Одлука  | Овластено лице  | Критериуми   | Рок   | Писмено образложение | Жалба   | Јавна достапност  | Надомест   |
|-----|--|---|---|--|---|----------------------|---|---|--|
| 4.  | Доделување на титулата амбасадор на културата – член 11-а      | Да се избере амбасадор на културата                                 | Владата на предлог на министерот за култура.  | Истакнати и афирмирани личности од областа на културата  | Не е регулирано   | Не е потребно        | Не е регулирано   | Не е регулирано.  | Титулата амбасадор на културата на Република Македонија е почесна и без паричен надоместок                 |
| 5.  | Доделување месечен надоместок на самостојни уметници – член 16 | Да се доделуваат месечни надоместоци на одредени независни уметници | Дискреција на министерот за култура по предлог на комисијата формирана по проценка на министерот за култура | Постапката ја утврдува министерот за култура   | Не е регулирано   | Не е потребно        | Во рок од 15 дена до Државната комисија за одлучување во втор степен. Нема дополнителни информации во врска со жалбата до суд | Не е регулирано.  | Дискреционо овластување на министерот за култура   |
| 6.  | Избор на директор на национална институција – член 29 (1).     | Да се избере директор на национална институција.                    | Дискреција на министерот за култура.  | Јавен оглас. Образование. Искуство. Познавање на англиски јазик. Предлог на програма за работа и развој на институцијата. Посебни услови во Статутот на институцијата. | Директорот се избира за мандат од 4 години и може да биде реизбран. | Не е потребно        | Не е регулирано.  | Не е регулирано. Обврска да се подготвува извештај на секои шест месеци – член 31-б | Се утврдува од министерот за култура по согласност од Владата – член 31-а. Коефициент од 2,4058 до 5,2154. |



# SUPPORT TO STATE REORGANISATION

| Бр. | Одредба   | Одлука  | Овластено лице  | Критериуми   | Рок   | Писмено образложение | Жалба            | Јавна достапност | Надомест  |
|-----|---|---|---|--|---|----------------------|------------------|------------------|---|
| 7.  | Разрешување на директор на национална институција – член 316 (3). | Да се разреши директор на национална институција.       | Дискреција на министерот за култура. Предлог на Управниот одбор (член 3-6 (1) 8))                                     | Неисполнување на годишната програма за работа. Недостатоци/загуби во финансиското работење. „Не работи во согласност со закон и статут“ – член 33 (2). | Шест месеци по рокот за отстранување на недостатоците.  | Не е потребно        | Не е регулирано. | Не е регулирано. | Не е релевантно   |
| 8.  | Именување на в.д. директор – член 34                              | Да се назначи в.д. директор                             | Дискреција на министерот за култура.  | Недефинирано   | Максимален рок од 6 месеци. Мора веднаш да се објави јавен оглас за директор. Нема информации за пролонгирање | Не е потребно        | Не е регулирано. | Не е регулирано. | Не е регулирано.  |
| 9.  | Управен одбор на Националната институција – член 35               | Да се назначи Управен одбор на Националната институција | Дискреција на министерот за култура и градоначалникот на локалната самоуправа во однос на претставникот на Општината. | Пет члена Истакнати поединци од областа на културата. Принцип на стручност и компетентност.  | Периодот на именување е четири години и членовите имаат право на повторно именување.                          | Не е потребно        | Не е регулирано. | Не е регулирано. | Соодветен надомест кој е определен од министерот за култура |

# SUPPORT TO STATE REORGANISATION

| Бр. | Одредба   | Одлука   | Овластено лице   | Критериуми  | Рок   | Писмено образложение   | Жалба   | Јавна достапност  | Надомест         |
|-----|---|--|--|---|---|--|---|---|------------------|
| 10. | Разрешување на Управен одбор на институција – член 35 (3) | Да се разреши Управниот одбор на национална институција.   | Не е регулирано.   | Доколку работат незаконски или институцијата не ја врши својата функција  | Не е регулирано.  | Не е потребно  | Не е регулирано.  | Не е регулирано.  | Не е релевантно  |
| 11. | Евалуација на апликации за финансирање проекти – член 63  | Да се одобри финансирање на одредени проекти   | Стручни комисији и надворешни соработници ангажирани по проценка на министерот | Објавено според член 62. Критериумите и огласите се јавно достапни  | Септември во тековната година за наредната година. Исклучоци во член 64. Министерството за култура, во текот на годината може да распише други огласи.“ | Обврска да се поднесе извештај со предлози за проектите што треба да се изберат, висината на потребните средства и проектите што треба да се одбијат, заедно со причините за нивно одбивање. | Во рок од 15 дена до Државната комисија во втор степен. Нема информации за жалба до судот. Жалбата не го одлага извршувањето. | На веб-страницата на Министерството за култура – член 65 (4). | Не е регулирано. |
| 12. | Финансирање посебни проекти без оглас – член 64 (3)       | Да се финансираат одредени проекти „од национален интерес во областа на меѓународната културна соработка или во областа на заштитата на културното наследство, кои од објективни причини не можеле да се пријават на конкурсот“. | Целосна дискреција на Министерството за култура                                | Не е дефинирано. Проекти од национален интерес во областа на меѓународната културна соработка или во областа на заштитата на културното наследство. | Не е регулирано.  | Не е регулирано.   | Не е регулирано.  | Не е регулирано.  | Не е регулирано. |

## SUPPORT TO STATE REORGANISATION

|     |  |   |                           |                  |                  |                  |                  |                  |                 |
|-----|--|---|---------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|
| 13. | Финализирање на проектот и враќање на средствата – член 66 | Да одлучи дали Проектот е финализиран и да се одлучи за покренување постапка пред надлежен суд за враќање на средствата | Министерството за култура | Според договорот | Не е регулирано. | Не е регулирано. | Не е регулирано. | Не е регулирано. | Не е релевантно |
|-----|--|---|---------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|

| Бр. | Одредба   | Одлука  | Овластено лице   | Критериуми   | Рок   | Писмено образложение  | Жалба   | Јавна достапност                                  | Надомест         |
|-----|---|---|--|--|---|---|---|---|------------------|
| 14. | Постапка за вработување во областа на културата – член 77-а (2)       | Да се вработи лице во областа на културата          | Директорот на јавна институција. Комисија за вработување формирана од директорот или министерот за култура | Според член 77-б Постапка за ревизија или интервју                       | 5 години за уметници, неопределено време за други. Најмалку 15 дена за поднесување на апликацијата 5 дена за директорот да ја донесе одлуката | Предлогот за кандидат треба да биде подготвен и поднесен од Комисијата. | 8 дена до Управниот одбор. Нема информации за дополнителна жалба. | На веб-страницата на институцијата – член 77ж (2) | Не е регулирано  |
| 15. | Постапка за унапредување во областа на културата – член 77-а (3) 77-и | Да се унапреди лице во областа на културата         | Директорот на јавната институција.   | Според член 77-б Интерна објава Донесена од Управен одбор – член 77-и 4) | 5 години за уметници, неопределено време за други   | Не е регулирано.  | Не е регулирано.  | Не е регулирано.                                  | Не е регулирано. |
| 16. | Аудиции и отпуштања на уметници од категорија А (член 77-л)           | Да се одлучи за аудиција на уметник од категорија А | Комисија за аудиција формирана од директор на институција  | Три неуспешни аудиции  | Аудицијата мора да се полага на секои три години  | Не е регулирано.  | До надлежен суд   | Не е регулирано.                                  | Не е регулирано. |

# SUPPORT TO STATE REORGANISATION

| Бр. | Одредба  | Одлука   | Овластено лице   | Критериуми                             | Рок   | Писмено образложение                              | Жалба  | Јавна достапност | Надомест                |
|-----|--|--|--|--|---|---|--|------------------|-------------------------|
| 17. | Дисциплински прекршоци на вработени во областа на културата – член 78-а, член 78-б, член 78-в, | Да одлучува за во случај на дисциплинска злоупотреба или дисциплински прекршок | Директорот на институцијата по претходен писмен извештај изготвен од претпоставениот | Според членовите 78-б и 78-в           | Поведување на дисциплинска постапка е можно во рок од еден месец од добиеното сознание за повредата или во рок од 3 месеци од повредата. Дисциплинската постапка мора да се спроведе во рок од 30 дена. Директорот ја донесува својата одлука во рок од 3 дена. | Предлог на дисциплинската комисија до директорот  | Жалба до Управниот одбор во рок од 8 дена. Нема информации за понатамошна жалба до судот | Не е регулирано. | Според одлуката         |
| 18. | Материјална штета предизвикана од работникот – член 78-и                                       | Да одлучи за надомест поради причинетата штета на услуги                       | Директорот по предлог на Комисијата<br>Дискреција да се ослободи лицето              | Во општ акт донесен од Управниот одбор | Во рок од 30 дена откако претпоставениот дознал за штетите. Постапката може да трае не подолго од 60 дена   | Комисијата мора да поднесе до директорот извештај | Во рок од 8 дена до Управниот одбор  | Не е регулирано. | Не е регулирано.        |
| 19. | Утврдување на плата на давателите на јавни услуги – член 78-љ                                  | Да се утврди платата на одредени даватели на услуги                            | Основачот на јавната институција   | Не е регулирано.                       | Не е регулирано.  | Не е потребно                                     | Не е регулирано.   | Не е регулирано. | Дискреционо овластување |
| 20. | Раскинување на работниот однос – член 78-м   | Да се раскине работен однос  | Директорот   | Според член 78-м (5)                   | Не е регулирано   | Не е потребно                                     | До Управниот одбор во рок од 8 дена. Нема информации за понатамошна жалба до судот.      | Не е регулирано. | Не е релевантно         |

## 8. ПРЕДЛОГ ИЗМЕНИ НА ЗАКОНОТ ЗА КУЛТУРА

Се предлагаат вкупно 48 различни активности за измена на прописите од Законот за наставници и стручни соработници во основните и средните училишта. Тие се наведени во долната табела и тие одговараат на недостатоците, ризиците и недостатоците кои беа посочени во горната табела.

| бр. | Препорака   | Предлог измени   | Надлежна институција   | Рок      |
|-----|---|--|--|----------|
| 1.  | Да се определат критериумите за формирање на Совет за култура                           | Активност 1. Да се определат областите и институциите кои имаат право да предлагаат свои претставници во Советот за култура.<br>Активност 2. Да се побара писмено образложение за предлагање на секој од членовите на Советот за култура.<br>Активност 3. Да се обезбеди јавна достапност барем на имињата на членовите на Советот за култура и на образложението за нивниот избор<br>Активност 4. Да се определат конкретни и дефинирани граници за надоместокот на членовите во Советот за култура   | Министерство за култура<br>Државна комисија за спречување на корупцијата | 1 година |
| 2.  | Да се определат критериумите за формирање советодавно тело или за ангажирање соработник | Активност 1. Фиксно да се определи бројот на можни советодавни тела и надворешни соработници.<br>Активност 2. Да се бара писмено и јавно достапно образложение за ангажирање на секое советодавно тело или на надворешен соработник.<br>Активност 3. Да се дефинираат прецизни и проверливи резултати за евалуација на работата на советодавните тела и на надворешните соработници.<br>Активност 4. Да се определат конкретни и дефинирани граници за надоместокот на членовите во Советот за култура | Министерство за култура<br>Државна комисија за спречување на корупцијата | 1 година |
| 3.  | Да се определат прецизни лимити и процедури за доделување                               | Активност 1. Да се обезбеди транспарентност на конкурсната постапка.<br>Активност 2. Да се формира Комисија која не е зависна од никакви одлуки на министерот за култура.  | Министерство за култура  | 2 години |

|    |   |  |  |          |
|----|---|--|--|----------|
|    | месечни надоместоци на независни уметници   | Активност 3. Надоместоците да се доделуваат по одлуки донесени од Комисијата а не од министерот.<br>Активност 4. Да се бара писмено и јавно достапно образложение за секој од надоместоците.<br>Активност 5. Да се определи и јавно да се стави на располагање висината на секој надоместок и резултатите што може да се постигнат според него.  | Државна комисија за спречување на корупцијата                            |          |
| 4. | Да се сведат на минимум дискреционите овластувања при изборот на директори на националните установи за култура                            | Активност 1. Да се донесе Закон за високи државни службеници.<br>Активност 2. Да се овозможи обезбеди формирање на Комисија за селекција која ќе ги оценува кандидатите според постапката предвидена со закон.<br>Активност 3. Да се обезбеди политичка независност на Комисијата за избор со членови кои потекнуваат надвор од јавната администрација<br>Активност 4. Да се обезбеди образложение за неопходноста и јавна достапност на предлогот на Комисијата за избор и на одлуката на министерот.<br>Активност 5. Да се обезбеди ефективна жалбена постапка пред суд. | Министерство за култура<br>Државна комисија за спречување на корупцијата | 2 години |
| 5. | Заштита на независноста на директорите на националните установи за култура од политички влијанија при регулирањето на нивното разрешување | Активност 1. Да се предвиди јасна и јавно достапна постапка за разрешување на директорот.<br>Активност 2. Да се предвиди постапка на оценување на мислењето на директорот.<br>Активност 3. Да се предвиди образложение и јавна достапност на предлогот на Управниот одбор и на одлуката на министерот.<br>Активност 4. Да се обезбеди ефективна жалбена постапка на суд.<br>Активност 5. Да се обезбеди ефикасна постапка за надомест на штетите од незаконско решение (во вид на недобиен надоместок).  | Министерство за култура<br>Државна комисија за спречување на корупцијата | 1 година |
| 6. | Да се оневозможи долгорочно именување на вршители на должност директори на институции   | Активност 1. Да се определат критериумите за именување вршител на должност – лицето треба веќе да работи во институцијата или треба да одговара на сите барања предвидени за работното место.<br>Активност 2. Да се ограничи мандатот на еден в.д. директор на еден мандат од 6 месеци, кој не може да се обновува.  | Министерство за култура<br>Државна комисија за спречување на корупцијата | 1 година |

|    |  |  |  |          |
|----|--|--|--|----------|
|    |  | <p>Активност 3. Да се предвиди и јавно да биде достапно образложени за назначување в.д.</p> <p>Активност 4. Да се определат прецизни рокови за организирање на конкурс за постојан директор.</p> <p>Активност 5. Да се предвиди образложени и јавна достапност на резултатите од конкурсот спроведен за именување постојан директор.</p>   |  |          |
| 7. | Да се подобрат постапките за именување и разрешување на управните одбори на националните установи за култура | <p>Активност 1. Да се дефинираат критериуми за лицата кои ќе бидат именувани во Управните одбори.</p> <p>Активност 2. Да се определи потреба и јавна достапност на образложението за назначување на конкретни лица во Управните одбори.</p> <p>Активност 3. Да се определи унифициран систем на наградување или надоместување на членовите на управните одбори.</p> <p>Активност 4. Да се определат дефинираат критериуми за разрешување на лицата од Управните одбори.</p> <p>Активност 5. Да се определи обезбеди потреба и јавна достапност на образложението за разрешување на одредени лица од управните одбори.</p> <p>Активност 6. Да се предвиди ефективна жалбена постапка на суд за постапките за именување и разрешување на управните одбори.</p> | Министерство за култура<br>Државна комисија за спречување на корупцијата | 1 година |
| 8. | Да се избегнува финансирање на проекти според политички преференции  | <p>Активност 1. Да се определат критериуми за проекти од национален интерес.</p> <p>Активност 2. Да се предвиди постапка за формирање комисија за евалуација со претставници надвор од јавната администрација.</p> <p>Активност 3. Да се определи неопходност и јавна достапност на образложение за предлозите на Комисијата за евалуација и на одлуките на министерот.</p> <p>Активност 4. Да се определи дефинира унифициран систем на наградување или надоместување за членовите на комисијата за оценување.</p>  | Министерство за култура<br>Државна комисија за спречување на корупцијата | 2 години |

|     |   |   |  |          |
|-----|---|---|--|----------|
|     |   | Активност 5. Да се предвиди ефикасна жалбена постапка пред суд, предвидувајќи и можност за запирање на извршувањето на одлуката до добивање на правосилна пресуда од судот.   |  |          |
| 9.  | Да се подобрат постапките за унапредување во областа на културата                                   | Активност 1. Да се предвиди неопходност и јавна достапност од образложението во врска со сите одлуки кои се однесуваат на унапредувања.<br>Активност 2. Да се предвиди обезбеди ефективна жалбена постапка пред суд.  | Министерство за култура<br>Државна комисија за спречување на корупцијата | 1 година |
| 10. | Подобрување на постапката за дисциплинска истрага   | Активност 1. Да се предвиди образложение и јавна достапност на ставовите на Дисциплинската комисија и на одлуката, евентуално со вклучени лични податоци.<br>Активност 2. Да се предвиди ефективна жалбена постапка пред суд.   | Министерство за култура<br>Државна комисија за спречување на корупцијата | 1 година |
| 11. | Да се подобрат постапките за престанок на работниот однос   | Активност 1. Да се предвиди образложение и јавна достапност на ставовите на директорот за престанокот на работниот однос, евентуално со опфатени лични податоци.<br>Активност 2. Да се обезбеди ефективна жалбена постапка пред суд.  | Министерство за култура<br>Државна комисија за спречување на корупцијата | 1 година |
| 12. | Да се овозможи разбирлив надзор врз санкциите и механизам на санкции во случај на кршење на законот | Активност 1. Да се предвиди редовна ревизија (на пр. еднаш во 5 години) на постоечките работни односи со цел да се има увид во постојната состојба и да се зацртаат цели за подобрување.<br>Активност 2. Да се предвиди механизам за санкции во однос на наодите од ревизијата.<br>Активност 3. Да се предвиди обезбеди јавна достапност на наодите од ревизијата, вклучувајќи и соопштенија за печат и прес-конференции. | Министерство за култура<br>Државна комисија за спречување на корупцијата | 1 година |



## 9. ПРЕПОРАКИ

По направената темелна анализа на општото законодавство и на законска регулатива во однос на вработувањето во областа на културата, главни препораки се следниве:

1. Да се подготви и донесе Закон за високи административни службеници со кој се регулираат постапките за регрутирање и вработување на раководители на институции.
2. Во законодавството кое го регулира донесувањето одлуки да се вгради правна неопходност за образложение на сите административни одлуки, наведувајќи ги причините за донесувањето на една или друга одлука. Ова треба да се применува како општ принцип за сите одлуки, но според оваа анализа она што е неопходно е идентификувано во колоната бр. 7 од табелите што го анализираат Законот за култура.
3. Да се размисли за унифицирање на основните процедури за вработување, унапредување и отпуштање на вработените во јавната администрација – без разлика дали станува збор за јавна или државна служба, при што само техничкиот персонал треба да подлежи на постапката предвидена со Законот за работни односи.
4. Одлуките за вработување во јавната администрација најчесто не се јавно достапни, што е основа за шпекулации. Затоа, според „жолтото светло“ и „црвеното светло“ во табелите, треба да се направат измени во соодветните прописи со што ќе се овозможи одлуките да бидат јавно достапни за секого на веб-страниците на институциите.
5. Да се елиминира можноста и практиката на регрутирање на привремени работници и вршители на должност - раководители на институциите со строго почитување на постојните прописи. Потребно е да се направи преиспитување на оваа тема со цел да се поправи постоечката состојба.
6. Конкретните прописи кои се однесуваат на формирање на разни одбори, комисии и стручни совети треба да се направат потранспарентни така што ќе се регулира на нивното формирање, работа и наградување и со тоа што сите одлуки во врска со овие институции ќе бидат јавно достапни на веб-страницата на Владата или

на соодветната институција. Потребно е да се воспостави процедура со која ќе се обезбеди дека работните тела нема да ја дуплираат надлежноста на министерствата.

7. Бројот на политички ангажирани лица да не надминува 10 или 15 лица за еден член на Владата. Но, одредувањето на оваа бројка дефинитивно мора да оди заедно со елиминирање на политичкото влијание врз останатиот дел од јавната администрација, вклучително и врз назначувањето на високи административни службеници.
8. Да се размисли за потребата од тоа да се посочи дека жалбата не го одлага извршувањето. Друго решение може да биде да се определи рок за постапување по приговорот, што би гарантирало одложување на резултатите од јавниот оглас само на одреден и предвидлив временски период. Ова би обезбедило одредена правна стабилност од една страна, но и одредена смисла на жалбената постапка од друга страна.