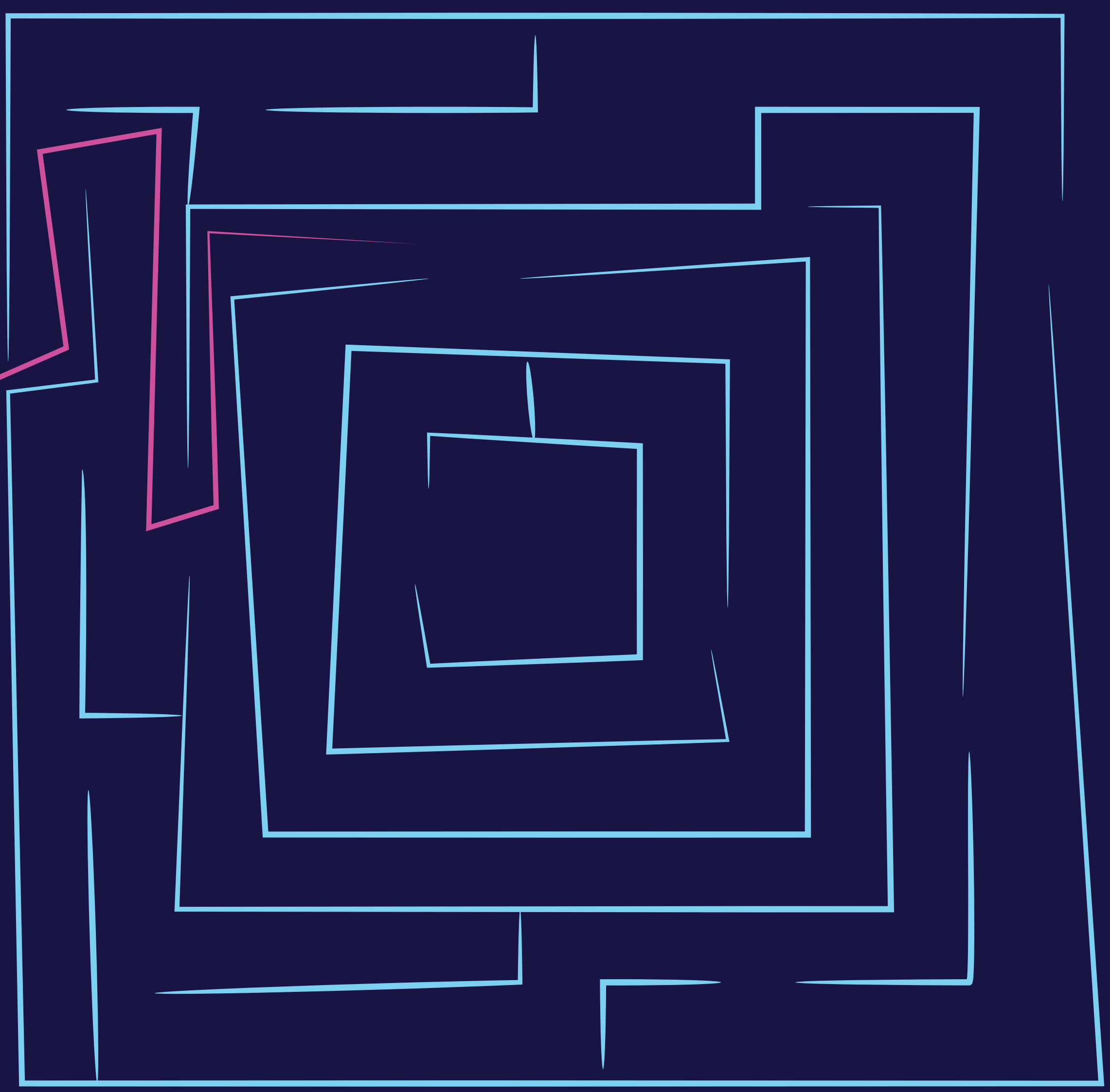
British Embassy Skopje

UK International Development
Partnership | Progress | Prosperity

WFD

АНАЛИЗА

НА КОЈ НАЧИН МИНИСТЕРСТВОТО ЗА СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА, ДЕМОГРАФИЈА И МЛАДИ ДА ГИ ПРЕЗЕМЕ РАБОТИТЕ ОД ОБЛАСТА НА МЛАДИТЕ



АНАЛИЗА
НА КОЈ НАЧИН МИНИСТЕРСТВОТО ЗА СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА, ДЕМОГРАФИЈА И МЛАДИ ДА ГИ ПРЕЗЕМЕ РАБОТИТЕ ОД ОБЛАСТА НА МЛАДИТЕ

Константин Битраков

септември 2024 година

ИМПРЕСУМ

Издавач:
Фондација за демократија на Вестминстер,
Република Северна Македонија

За издавачот:
Петар Трајков, заменик-директор во земјата

Автор:
Константин Битраков

Уредник:
Стефани Спировска

Во соработка со:
Министерство за социјална политика, демографија и млади

Лектура:
Конгресен Сервисен Центар

Дизајн:
Петар Антевски

Печати:
Про Поинт

Тираж:
50

Година на издавање:
2024

Место на издавање:
Скопје

Оваа анализа е подготвена во рамки на проектот „Практикувај демократија“ финансиран од Владата на Обединетото Кралство, со поддршка на Британската амбасада во Скопје. Мислењата и ставовите вклучени во оваа содржина не секогаш ги одразуваат мислењата и ставовите на Британската Влада.

СОДРЖИНА

Вовед ... 6

I. Позадина и историска перспектива ... 7

II. Правна рамка ... 10

1. Закон за организација и работа на органите на државната управа ... 10

2. Закон за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници ... 14

3. Уредба за начелата на внатрешна организација на органите на државната управа ... 16

4. Закон за младинско учество и младински политики ... 16

5. Национална стратегија за млади ... 19

III. Приоритетни претстојни чекори на Министерството за социјална политика, демографија и млади за да се започне со вршење работи од областа на младите ... 20

1. Адаптирање на акти во Министерството за социјална политика, демографија и млади и преземање на вработените од Агенцијата за млади и спорт ... 21

1.1. Адаптирање на актот за внатрешна организација ... 21

1.2. Адаптирање на актот за систематизација на работните места ... 22

1.3. Преземање на вработените од Агенцијата за млади и спорт ... 24

1.4. Пополнување на празните систематизирани работни места во одделенијата при Секторот за млади ... 24

2. Измени на Законот за младинско учество и младински политики во одредбите каде што се уредува надлежност на Агенцијата за млади и спорт ... 25

3. Подготовка на (интерна) програма за работа на Секторот за млади при Министерството за социјална политика, демографија и млади ... 25

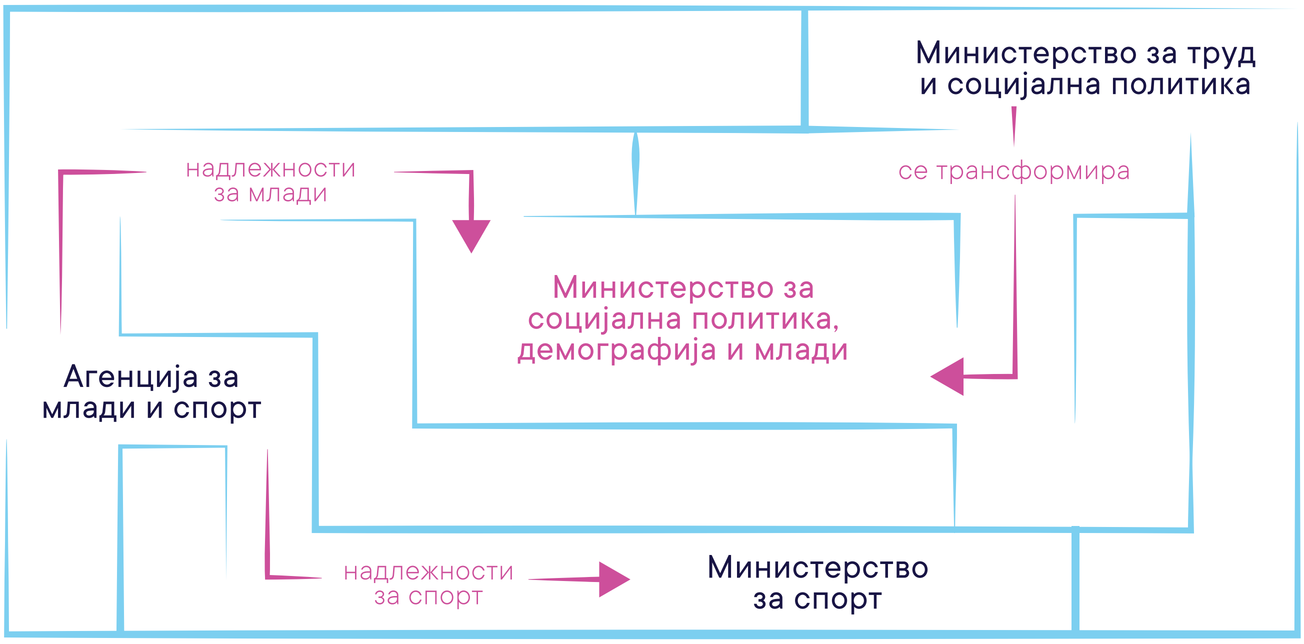
Заклучни согледувања ... 26

Прилог 1: Акциски план на приоритетни чекори ... 27

Прилог 2: Предлог за тоа како може да изгледаат измените и дополнувањата на Законот за младинско учество и младински политики во насока на преземање на надлежностите ... 29

ВОВЕД

Во јуни 2024 година, Собранието на Република Северна Македонија усвои измени и дополнувања на Законот за организација и работа на органите на државната управа (ЗОРОДУ).[1] Со овие измени и дополнувања на ЗОРОДУ беа направени значителни поместувања во ресорот млади.[2] Имено, Агенцијата за млади и спорт се укина, а нејзините надлежности во доменот на младите станаа надлежност на преобразеното Министерство за социјална политика, демографија и млади, кое, пак, се јавува како правен сукцесор на Министерството за труд и социјална политика. Дополнително, во законските одредби се предвиде дека Министерството за социјална политика, демографија и млади ќе ги преземе и вработените што ги вршат работите што се однесуваат на млади од (сега укинатата) Агенцијата за млади и спорт, како и соодветната опрема, инвентарот и другите работи, архивата, документацијата, средствата за работа, побарувањата и исполнувањата на обврските, како и другите средства од Агенцијата за млади и спорт што се однесуваат на млади.[3]



Значи, волјата на законодавецот при носењето на споменатите измени и дополнувања на ЗОРОДУ беше работите од областа на младите да не ги врши самостоен орган на државната управа,[4] туку министерство. Притоа, законодавецот одлучи дека е најсоодветно работите од областа на младите да ги врши министерството што се занимава со прашањата од социјалната политика, на кое едновремено му се одзеде надлежноста да се занимава со прашањата од областа на трудот, а му се даде надлежност да се занимава и

1 Овие последни измени и дополнувања на Законот за организација и работа на органите на државната управа беа предложени на 6 јуни 2024 година, а изгласани од Собранието на Република Северна Македонија на 8 јуни 2024 година. Повеќе информации се достапни на: https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspx?param=2b7c14cb-5383-451a-8fb8-ddaa86dfc1eb (пристапено на 24 септември 2024 година). Законот за изменување и дополнување на Законот за организација и работа на органите на државната управа од 2024 година беше објавен во „Службен весник" бр. 121/2024.

2 Секако, беа воведени и други новини. Впрочем, измените и дополнувањата на ЗОРОДУ од 2024 година беа покрупни. Се реформираше начинот на кој е устроена државната управа (бројот на министерства порасна од 16 на 20, а беа променети и дел од ресорите и надлежностите на постојните министерства), се предвиде дека во иднина орган на државната управа, освен министерство, може да се основа со посебен закон само по претходна процена на влијание на регулативата, се предвиде обврска за директорите на самостојните органи на државната управа и органите во состав на министерствата да поднесуваат годишни планови и полугодишни извештаи за работа до Владата, односно ресорните министерства и друго.

3 Види: член 28, ст. 1, точка 8 и член 29, ст. 11, 13, 14 и 15 од Законот за изменување и дополнување на Законот за организација и работа на органите на државната управа од 2024 година („Службен весник" бр. 121/2024).

4 Агенцијата за млади и спорт имаше статус на самостоен орган на државната управа. Како што сугерира и нивниот назив, овие органи на државната управа не одговараат на ниту едно ресорно министерство, туку непосредно пред Владата, која, всушност, ги именува и ги разрешува нивните директори. За разлика од министрите, се подразбира дека директорите не се членови на Владата и не учествуваат во нејзината работа (освен по исклучок, кога може да бидат повикани да присуствуваат на седници под посебни услови, без право на глас).

со демографијата. Законодавецот обрна внимание и на континуитетот кај кадрите што се занимаваат со овие прашања, предвидувајќи дека вработените од неодамнешната Агенција за млади и спорт, кои конкретно се занимавале со младински прашања (а не со прашања од областа на спортот), ќе преминат во Министерството за социјална политика, демографија и млади.

Министерство за ~~труд и~~ социјална политика + **демографија и млади**

Земајќи ја предвид оваа реформа, може да се интерпретира дека за законодавецот (и за Владата што беше избрана непосредно по усвојувањето на измените и дополнувањата на ЗОРОДУ), ресорот млади станува приоритетен. Сепак, донесувањето на измените и дополнувањата на ЗОРОДУ е само иницијален чекор. Со цел Министерството за социјална политика, демографија и млади успешно да го преземе извршувањето на надлежностите поврзани со младите (т. е. за да се забележи позитивно поместување во градењето и имплементацијата на политиките поврзани со младите и за да се зголеми младинското учество во носењето одлуки), потребно е да се преземат значителни дополнителни чекори: да се подготви функционална анализа во која, меѓу другото, ќе се утврди како треба да се реорганизира министерството со цел успешно да се извршуваат новододелените надлежности; да се формираат нови организациски единици; да се систематизираат работни места што ќе бидат пополнети, во еден дел, со вработените од Агенцијата за млади и спорт; да се утврдат стратешки приоритети во ресорот млади; да се утврди подолгорочен план за работа на соодветните организациски единици и друго. Со цел овие чекори (од кои дел се веќе започнати) успешно да се преземат, потребно е претходно да се проучат релевантните закони, но и досегашните практики и искуството во работата на Агенцијата за млади и спорт. Токму во таа насока се подготвува и оваа анализа. Имено, целта е таа да му послужи на Министерството при преземањето на неопходните чекори со цел започнување на работата во ресорот млади. Анализата е подготвена со поддршка на Фондацијата за демократија Вестминстер (ВФД).

I. ПОЗАДИНА И ИСТОРИСКА ПЕРСПЕКТИВА

Како што веќе беше спомнато во воведните напомени, во периодот од (јули) 2000 до (јуни) 2024 година, надлежна да се занимава со младинските прашања, односно да ги врши работите во ресорот млади беше Агенцијата за млади и спорт, која имаше статус на самостоен орган на државната управа со својство на правно лице чиј директор го именуваше и го разрешуваше Владата.

Имено, Агенцијата за млади и спорт беше основана со усвојувањето на (првичната верзија) ЗОРОДУ во 2000 година. Тогаш законодавецот предвиде дотогашното Министерство за млади и спорт[5] да се преобрази во Агенција за млади и спорт. Освен директор, Агенцијата имаше и заменик-директор. Најголемиот дел од вработените во Агенцијата за млади и спорт имаа статус на државни службеници[6], а само еден мал дел беа помошно-технички лица (чувар, курир и слично). Со исклучок на работните места на државните советници,[7] сите други беа систематизирани во една од неколкуте организациски единици:

---

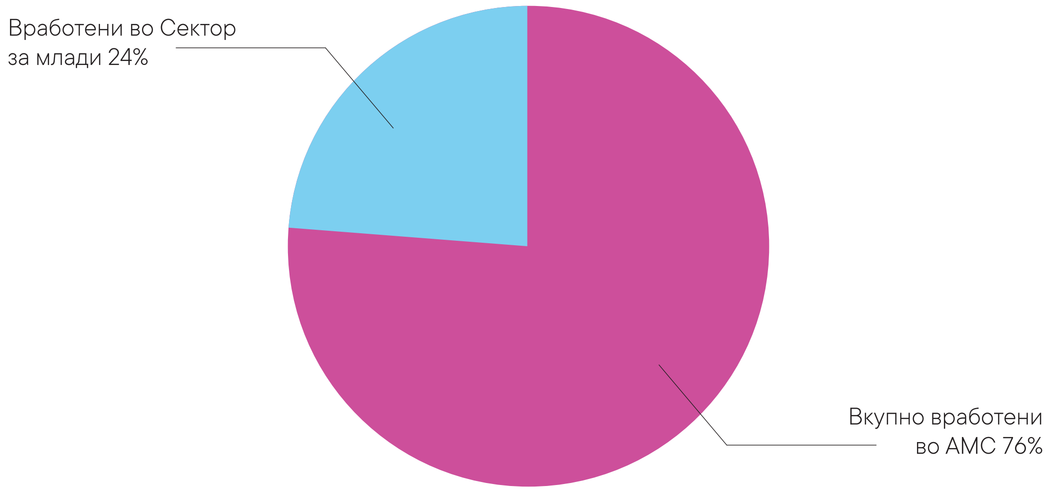
5 Ова министерство беше основано со Законот за изменување и дополнување на Законот за органите на управата („Службен весник" бр. 63/1998). Законот за органите на управата (чија консолидирана верзија ги опфаќаше оригиналниот текст од 1990 и измените и дополнувањата од 1994 и 1998) престана да важи со влегувањето во сила на постојниот ЗОРОДУ.

6 Работниот однос на државните службеници првично беше уреден со Законот за државни службеници („Службен весник" бр. 59/2000 ... 132/2014), а денес е уреден со Законот за административни службеници („Службен весник" бр. 27/2014 ... 99/2022). Според овој закон, административните службеници се делат во две групи: државни службеници и јавни службеници. Вработените во Агенцијата за млади и спорт се класифицираа како државни службеници.

7 Согласно актот за систематизација на работните места, во Агенцијата за млади и спорт беа предвидени две работни места на државен советник, имено, Државен советник за спорт и млади и Државен советник за капитални инвестиции и објекти за спорт. Од овие две работни места, само првото беше пополнето. Актот за систематизација на работните места на Агенцијата за млади и спорт е достапен на: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fapi.ams.gov.mk%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F11%2Fsistematizaczija-so-site-izmeni-15.06.2021-1.doc&wdOrigin=BROWSELINK (пристапено на 30.9.2024 година).

СЕКТОР	ОДДЕЛЕНИЕ
/	Одделение за инспекциски надзор
/	Одделение за внатрешна ревизија[8]
Сектор за човечки ресурси и поддршка на работата на директорот	Одделение за односи со јавност и протокол
	Одделение за поддршка на директорот
Сектор за млади	Одделение за евроинтеграции и меѓународна соработка кај младите
	Одделение за младинска политика
Сектор за спорт	Одделение за национален и меѓународен спорт
	Одделение за правна поддршка во спортот
	Одделение за евроинтеграција и меѓународна соработка во спортот
Сектор за капитални инвестиции и објекти за спорт	Одделение за проектна и техничка подготовка и утврдување на динамиката и степенот на изведба на градежни работи
	Одделение за објекти за спорт
Сектор за правни и финансиски прашања	Одделение за буџетска контрола, координација, сметководство и плаќање
	Одделение за јавни набавки

Непосредно пред да биде укината Агенцијата за млади и спорт имаше вкупно 46 вработени, од кои 11 во Секторот за млади.[9] Согласно наведеното, бројот на вработени во Секторот за млади изнесувал малку помалку од 24 % од вкупниот број вработени. Притоа, најголемиот дел од вработените во Секторот за млади биле распоредени во Одделението за евроинтеграции и меѓународна соработка кај младите, што говори за малите капацитети на Одделението за младинска политика.



8 Иако Одделението за внатрешна ревизија беше предвидено, во него не беше пополнето ниту едно работно место. Види: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fapi.ams.gov.mk%2Fwp-content%2Fuploads%2F2023%2F09%2Ftabelaren-pregled-na-vraboteni-vo-ams-09.-2023.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK (пристапено на 30.9.2024 година).

9 Види: Табеларен преглед на вработени во Агенцијата за млади и спорт, достапен на: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fapi.ams.gov.mk%2Fwp-content%2Fuploads%2F2023%2F09%2Ftabelaren-pregled-na-vraboteni-vo-ams-09.-2023.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK (пристапено на: 30.9.2024 година). Ако го земеме предвид и Државниот советник за млади и спорт како вработен што врши работа во областа на младите, тогаш вкупниот број вработени што се занимаваат со младински прашања би бил 12.

Оттука, евидентно е дека фокусот во Агенцијата за млади и спорт беше повеќе насочен кон спортот и поврзаните прашања (капитални инвестиции и објекти од областа на спортот) отколку кон младинските прашања. За жал, ваквата состојба доведе до извесен вакуум, т. е. често беше опсервирано дека е потребно издвојување повеќе ресурси, меѓу кои и човечки, за да се градат квалитетни политики за младите, но и за да се обезбеди имплементација на зацртаните определби од стратешките документи.

Конечно, во 2024 година, како што веќе беше напомнато, манифестирајќи ја својата волја во однос на тоа работите од областа на младите и спортот да не ги врши самостоен орган на државната управа, туку министерство, законодавецот ја укина Агенцијата за млади и спорт. Нејзините надлежности преминаа кај Министерството за социјална политика, демографија и млади и Министерството за спорт, респективно. Тешко е да се претпостави врз што се базираше ваквото рацио на законодавецот, имајќи предвид дека во образложението на Предлог-законот за измена и дополнување на ЗОРОДУ не беше наведено ништо во овој поглед.[10] Нејсе, може да се интерпретира дека станува збор за желба да се обрне повеќе внимание на работите од областа на младите.

Значи, историски гледано, се забележуваат две дијаметрално спротивни политички одлуки: прво, во 2000 година, работите од областа на младите се предаваат од министерство на самостоен орган на државната управа, за потоа во 2024 година тие да бидат предадени од самостоен орган на државната управа на министерство.

Вреди да се спомене дека на одредбите од Законот за изменување и дополнување на ЗОРОДУ[11] со кои се предвидуваше укинување на Агенцијата за млади и спорт не им беше определено одложно дејство. Тоа доведе до извесни предизвици за Министерството за социјална политика, демографија и млади. Од една страна, се создаде притисок веднаш да се преземат вработените од Агенцијата за млади и спорт што вршеа работи од областа на младите.[12] Од друга страна, пак, тоа не можеше веднаш да се спроведе, имајќи предвид дека ниту актот за внатрешна организација, ниту актот за систематизација на Министерството за социјална политика, демографија и млади не беа адаптирани на новите одредби од ЗОРОДУ.[13] Дополнително, Министерството за социјална политика, демографија и млади не доби период во кој можеше да се спроведат други подготвителни активности, освен трансферот на вработените, со цел преземање на работите од областа на младите. Оттука, со цел да се олесни процесот на преземање на надлежностите и вработените, во продолжение на оваа анализа ќе се направи осврт на претстојните чекори што треба да ги преземе Министерството за социјална политика, демографија и млади. Пред да се впуштиме во нивно разгледување, сепак, ќе биде направен осврт на најзначајните одредби од релевантните закони за да биде појасно која е основата на зацртаните претстојни чекори.

10 Предлог-законот за изменување и дополнување на ЗОРОДУ од 06.06.2024 година со арх. бр. 08-2868/1 е достапен на веб-страницата на Собранието на Република Северна Македонија: https://www.sobranie.mk/materijali-parlament.nspx (пристапено на 30.9.2024 година). Во образложението на овој предлог-закон воопшто не е спомната Агенцијата за млади и спорт. Повеќе се обрнува внимание на потребата од реорганизација на министерствата.

11 „Службен весник" бр. 121/2024.

12 Иако крајниот рок да се преземат вработените од Агенцијата за млади и спорт е пет месеци од влегувањето во сила на измените и дополнувањата на ЗОРОДУ. Со оглед на тоа дека измените и дополнувањата на ЗОРОДУ влегоа во сила на 10.6.2024 година, крајниот рок за преземање на вработените од Агенцијата за млади и спорт (кои ги вршат работите од областа на младите) е 10.11.2024 година. Види: член 29, став 13 во врска со членот 29, став 11 од Законот за изменување и дополнување на ЗОРОДУ („Службен весник" бр. 121/2024).

13 Со други зборови, немаше ниту соодветни организациски единици, ниту, пак, систематизирани работни места на кои можеше да се распоредат вработените од Агенцијата за млади и спорт што се занимавале со работи од областа на младите.

II. ПРАВНА РАМКА

1. ЗАКОН ЗА ОРГАНИЗАЦИЈА И РАБОТА НА ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА

Дел од одредбите на ЗОРОДУ веќе беа обработени, односно веќе беше обрнато внимание на одредбите со кои се укина Агенцијата за млади и спорт и со кои се предвиде трансфер на (дел од) надлежностите, вработените и слично во Министерството за социјална политика, демографија и млади.

Сепак, во оваа пригода, повторно ќе се осврнеме на одредби од ЗОРОДУ. Алудираме на одредбите што се однесуваат на надлежностите на Министерството за социјална политика, демографија и млади. Анализата на овие одредби е нужна со цел да се разбере што би требало да работи Министерството за социјална политика, демографија и млади, во ресорот млади.

Така, надлежностите на Министерството за социјална политика, демографија и млади се предвидени во членот 24, ст. 1 во вкупно 21 точка. Секако, само еден дел од овие надлежности се однесуваат на младите. Ако се обидеме да направиме филтрирање, ќе дојдеме до заклучок дека Министерството, во ресорот млади, треба да ги врши надлежностите што се однесуваат на:

- заштитата на децата и малолетните лица;
- заштитата на младината и жените;
- подготовката и развојот на политиката за млади;
- грижата за психофизичкиот развој на младите и нивната заштита;
- поттикнувањето и помагањето на формите на младинско организирање;
- преземањето активности за создавање услови за задржување на способните и талентирани млади во Републиката, како и создавањето услови за стимулирање на нивното враќање;
- поттикнувањето на вработливоста на младите.

Во последните две точки од членот 24, ст. 1 се содржани се и две упатни норми, според кои Министерството го врши и надзорот од негова надлежност (што, се разбира, треба да биде доуредено во посебен закон), односно ги врши другите работи утврдени со закон (што значи дека и со други закони, освен ЗОРОДУ, се определуваат надлежности на Министерството).

Веднаш се забележува дека формулациите се општи, како што и доликува на одредби содржани во системски закон. Исто така, поголемиот дел од овие одредби се истите оние што во минатото ја уредуваа надлежноста на Агенцијата за млади и спорт. Сепак, од овие одредби може да се извлече заклучок за тоа кои се приоритетите на Министерството за социјална политика, демографија и млади во ресорот од наш интерес (т. е. ресорот млади). Најнапред, постои консензус дека министерствата, како органи на државната управа, генерално гледано, вршат неколку дејности.[14] Прво, тие ја спроведуваат утврдената политика од страна на Собранието и Владата, односно ги извршуваат законите и другите општи акти. Министерствата тоа го вршат така што донесуваат општи правни акти (управни прописи) и конкретни управни акти (најчесто наречени решенија). Исто така, во насока на спроведување на утврдената политика и законите, министерствата вршат и други (административни) дејства и мерки (водат евиденција, водат регистри, извршуваат решенија и слично). Второ, министерствата ги следат состојбите во ресорите за кои се формирани и даваат иницијативи до Владата, а преку неа и до Собранието, со цел да се решат констатираните отворени проблеми. Оваа втора дејност на министерствата, евидентно, има две компоненти: аналитичка и творечко-иницијативна. Во вршењето на своите надлежности, министерствата собираат голем број податоци што потоа ги анализираат со цел ултимативно да понудат мерки за подобрување на состојбите. Трето, министерствата подготвуваат прописи и други општи акти и вршат стручни работи за Владата и за Собранието. Четврто, министерствата

14 Повеќе во: Давитковски, Б., Павловска-Данева, А. (2018). Административно право – прв дел (материјално право), Универзитет „Св. Кирил и Методиј" во Скопје, стр. 249–270. Публикацијата е достапна на: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_I.pdf (пристапено на 30.9.2024 година).

решаваат управни предмети согласно закон. Тоа подразбира примена на општите норми на конкретни ситуации и односи, односно решавања за правата, обврските и правните интереси за физичките и правните лица. На крајот, петто, министерствата вршат управен надзор. Постојат повеќе видови управен надзор, како што се надзор над општите акти, надзор над конкретните акти и инспекциски надзор. Ако ги земеме предвид овие општи дејности на министерствата и ако ги вкрстиме со седумте точки (од членот 24, став 1) од ЗОРОДУ, ќе дојдеме до заклучок што треба да работи Министерството за социјална политика, демографија и млади од областа на младите, односно кои се неговите приоритети. Тие приоритети, односно задачи на Министерството се прикажани табеларно во продолжение:

МИНИСТЕРСТВОТО ГИ ВРШИ РАБОТИТЕ ШТО СЕ ОДНЕСУВААТ НА:	ШТО ЗНАЧИ ТОА ВО ПРАКТИКАТА:
Заштитата на децата и малолетните лица[15] Заштитата на младината и жените	Иако на прв поглед се чини дека овие две надлежности спаѓаат во ресорот „млади“, вреди да се спомене дека тие беа предвидени и пред измените и дополнувањата на ЗОРОДУ од 2024 година, како надлежности на Министерството за труд и социјална политика. Овие надлежности потпаѓаа под ресорот „социјална политика“. Оттука, тие и натаму ќе бидат вршени од страна на респективните организациски единици што ги вршеле и досега. Поради тоа, во оваа анализа нема да им обрнуваме дополнително внимание.
Подготовката и развојот на политиката за млади	Министерството за социјална политика, демографија и млади е надлежно да подготвува акти со кои ќе се дизајнираат политиките поврзани со младите. Еден таков акт е, на пример, Националната стратегија за млади, која е предвидена во Законот за младинско учество и младински политики, за кој ќе стане збор во натамошниот текст. По завршувањето на важењето на тековната стратегија, токму Министерството за социјална политика, демографија и млади ќе биде органот што ќе треба да го евалуира досега завршеното[16] и да зацрта нови стратешки определби и мерки (кои потоа треба да ги донесе Владата). Се разбира, тоа се врши во координација со другите органи, кои, согласно сопствените надлежности, треба да бидат инволвирани во креирањето политики за млади. Исто така, вреди да се спомене дека креативноста на Министерството во овој поглед може да биде широка и може да се носат и други стратешки акти, освен споменатата стратегија. Министерството, исто така, треба да има свои претставници во интерресорски работни тела во кои се дискутира за политики, односно акти што влијаат врз политиките на младите (на пример, во работни тела за стратегија за образование, стратегија за вработување и слично). Значи, овде ја гледаме дејноста на следење состојби и давање иницијативи, односно аналитичко-истражувачката и креативната дејност на Министерството за социјална политика, демографија и млади.

15 Вреди да се посочи дека при идна интервенција во ЗОРОДУ, оваа алинеја може да се преформулира, така што ќе биде наведено само „заштита на децата“. Оваа сугестија ја даваме поради тоа што термините „деца“ и „малолетни лица“ во суштина се синоними. Во членот 1 од Конвенцијата за правата на детето е наведено дека дете е „секое човечко суштество на возраст под осумнаесет години“. Лицата под 18-годишна возраст во Република Северна Македонија се малолетни лица.

16 Иако, се разбира, треба и постојано да се мониторира исполнувањето на Националната стратегија за млади и повремено да се издаваат извештаи во кои ќе биде образложено кои мерки се исполнети.

	Во рамките на оваа надлежност, исто така, Министерството за социјална политика, демографија и млади треба да подготвува нацрти на прописи што се релевантни за младите и младинските прашања. Имено, надлежноста е да се подготвуваат политики од областа на младите, а политиките се преточуваат во закони. Тука зборуваме за двонасочен однос: Министерството може да иницира донесување нови закони или изменување на постојните до Владата или, пак, Владата може да го задолжи Министерството да подготви нацрт-пропис. Секако, Министерството може врз основа на некој закон да има надлежност и да донесува подзаконски акти (правилници, упатства и слично). Значи, за да се спроведе оваа надлежност на Министерството, ќе биде потребно и да се врши дејноста на подготовка на закони и други прописи.
Грижата за психофизичкиот развој на младите и нивната заштита	Грижата за психофизичкиот развој на младите и нивната заштита повторно мора да ја гледаме низ призмата на следењето на состојбите и давањето иницијативи (до Владата и Собранието за подобрување на развојот на младите и нивната заштита). Ова произлегува од фактот што Министерството, како орган на државната управа, не може непосредно да им даде заштита на младите и/или да го следи нивниот развој (што би било својствено за јавна установа). Значи, за да го следи психофизичкиот развој на младите, односно за да ги дизајнира политиките за нивната заштита, Министерството треба да прибира податоци што говорат за овие состојби и појави и да предлага соодветни решенија.
Поттикнувањето и помагањето на формите на младинско организирање	Со цел да го поттикне и да го помогне младинското организирање, Министерството може и треба да врши повеќе активности. Прво, Министерството треба да го преземе спроведувањето на Законот за младинско учество и младински политики,[17] за што ќе стане збор понатаму во текстот. Второ, Министерството треба да дизајнира, односно да подготви програма/платформа за помагање на формите на младинско организирање, чие имплементирање ќе подразбира проекти и кампањи што би го мотивирале младинското организирање во соработка со меѓународните организации, кои третираат прашања за младите во рамките на своите активности, како и во соработка со домашни здруженија и фондации, т. е. чинители во невладиниот сектор. Трето, Министерството може да објавува јавни повици за грантови и друг тип финансиска поддршка на младинските организации.[18]

17 „Службен весник“ бр. 10/2020.

18 Објавувањето јавни повици за финансиска поддршка и грантови подразбира инволвираност на повеќе организациски единици во рамките на Министерството. Пред сè, тоа би биле Секторот за млади (за кој повеќе може да се види во натамошниот текст) и неговото Одделение за младинска политика, кои би ги зацртувале грантовите шеми, целите на грантот и условите за пријавување. Практично, целата визија зад извесен грант би дошла од овој Сектор. Но, во поширокиот контекст, вклучени ќе бидат и други организациски единици: Секторот за финансиски прашања што би утврдил дали и колку средства се достапни, Секторот за правни, општи и нормативни работи што би требало да води сметка за правните аспекти на грантот (усогласеност со регулативата) и Секторот за ЕУ програми и фондови, односно Секторот за европска интеграција и меѓународна соработка, ако во конкретен случај станува збор за регрантирање – доделување средства што произлегуваат од друг проект каде што и самото Министерство добило грант за прераспределување.

	Четврто, повторно ќе се навратиме на следењето на состојбите и давањето иницијативи. Министерството треба да ги следи состојбите со младинското организирање, да ги лоцира пречките за интензивирање на младинското организирање и да предлага мерки за неговото зголемување до Владата и, во крајна инстанца, Собранието. Тоа би значело донесување, доколку се цени за потребно, нови закони и/или измени и дополнувања на постојните закони. Се разбира, со оглед на фактот дека оваа надлежност веќе ја вршеше Агенцијата за млади и спорт во минатото (чии вработени ќе бидат преземени во Министерството), постои доволно претходно искуство за нејзиното успешно и делотворно извршување.
Преземањето активности за создавање услови за задржување на способните и талентирани млади во Републиката, како и создавањето услови за стимулирање на нивното враќање	Слично како и кај претходната надлежност, и овде може да се преземаат различни активности што, најчесто посредно, ќе влијаат врз задржувањето на способните и талентирани млади во Република Северна Македонија. Сепак, имајќи предвид дека таканаречениот одлив на мозоци се случува поради низа фактори,[19] неопходно е да се воспостави интензивна соработка со другите министерства чии ресори се поврзани со задржувањето на способните и талентирани млади во државата. Тука, пред сѐ, алудираме на Министерството за образование и наука и Министерството за економија и труд. Исто така, во поширок контекст, исклучително важна е и соработката со Министерството за транспорт, со цел да се работи на подобрување на патната инфраструктура што им е потребна на младите, но и на Министерството за локалната самоуправа и единиците на локалната самоуправа во насока на создавање подобри услови за младите во рамките на општините. Дополнително, во преземањето на овие активности (за задржување на младите во земјата) нужно е да се инволвираат самите млади, така што активностите ќе се градат од младите за младите. Идејата е да се демонстрира дека во еден добро организиран систем, каде што младите имаат можности за адекватно образование и вработување, соодветна инфраструктура и потенцијал да бидат инволвирани во градењето политики (на национално и на локално рамниште), тие ќе бидат помотивирани да останат во земјата. Поедноставно кажано, преку интензивни активности во соработка со другите ресори, Министерството треба да работи на оттргнувањето на младите од размислување за напуштање на државата. Значи, земајќи ги предвид приоритетите на младите (подобро образование, можности за соодветно вработување, подобар квалитет на живот), Министерството треба да координира меѓуресорска соработка за решавање на проблемите на младите.
Поттикнување на вработливоста на младите	Во соработка со другите надлежни органи, а, пред сѐ, со Министерството за економија и труд и Агенцијата за вработување, потребно е да се зацртаат активности во насока на поттикнување вработување и самовработување на млади (што би значело давање нови креативни идеи во однос на тоа како да се овозможи валоризирање на знаењата и вештините

19 Повеќе за одливот на мозоци и факторите што влијаат врз него во трудот: Young, J. (2024) Brain Drain: Definition, Causes, Effects and Examples, Investopedia, достапен на: https://www.investopedia.com/terms/b/brain_drain.asp#:~:text=Causes%20of%20Brain%20Drain&text=Some%20of%20the%20main%20reasons,on%20religion%2C%20gender%2C%20or%20sexuality (пристапено на 30.9.2024 година).

на младите во сферата на информатичко-комуникациските технологии, дигиталните алатки и слично). Во оваа мисла, може да се ревидираат веќе спроведените активности,[20] да се процени нивниот успех и да се предвидат нови активности. Исто така, во своите стратегии и други слични документи, Министерството за социјална политика, демографија и млади треба да обрне внимание и на вработувањето на младите. Кога велиме дека треба да се обрне внимание на младите, важно е да се потенцира дека, меѓу другото, тоа подразбира развој и/или зајакнување на таканаречените меки вештини кај младите, а особено вештините за претприемништво (поставување цели, комуникација, лидерство, управување со проекти, инвестирање, основање стартапи и слично).

Да резимираме, одредбите од ЗОРОДУ со кои се уредува надлежноста на Министерството за социјална политика, демографија и млади (во доменот на младите) се општи, што е својствено за одредби содржани во системски закон со кој се поставува фундаментот за организација и работа на органите на државната управа. Но, ако се земат предвид дејностите на администрацијата, па и на министерствата, може да се дојде до извесни сознанија за тоа кои активности се очекуваат од Министерството за социјална политика, демографија и млади во насока на исполнувањето на општите надлежности од ЗОРОДУ. Дополнително, овие надлежности може да бидат и дооперационализирани во други закони, исто како што може во други закони да се предвидат и дополнителни надлежности.

2. ЗАКОН ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР И ЗАКОН ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

Законот за вработените во јавниот сектор[21] е од значење за Министерството за социјална политика, демографија и млади бидејќи во него се содржани одредби за актите за внатрешна организација и систематизација на работните места во сите институции во јавниот сектор. Во таа смисла, овие одредби ќе бидат применети при формирањето нови организациски единици во Министерството што ќе бидат надлежни да работат на младинските прашања, односно при систематизацијата на работни места за државни службеници што ќе се занимаваат со младинските прашања.

Во таа насока, најзначајни се одредбите од членот 17 на Законот за вработените во јавниот сектор.

Акти за внатрешна организација и систематизација на работните места
Член 17

(1) Со актот за внатрешна организација, за секоја институција на јавниот сектор се утврдуваат видот и бројот на организациските единици и нивниот делокруг на работа, при што составен дел е графичкиот приказ на организацијата на институцијата (органограм).
(2) Со актот за систематизација на работните места, за секое работно место во институцијата на јавниот сектор се утврдуваат групата, подгрупата, категоријата и нивото каде што припаѓа работното место, како и општите, посебните услови и описот на работите и на работните задачи за секое работно место.

20 На пример, грантовите за самовработување на Агенцијата за вработување.
21 „Службен весник“ бр. 27/2014; 199/2014; 27/2016; 35/2018; 198/2018; 143/2019; 14/2020; 302/2020.

(3) Институциите подготвуваат и донесуваат акт за внатрешна организација и акт за систематизација на работните места, кои ги опфаќаат организациските единици и работните места на сите вработени согласно групите на работни места утврдени во овој закон.
(4) Институциите ги донесуваат актите од ставот (3) на овој член по спроведена функционална анализа базирана врз докази. Во институцијата во која поради процесот на интегрирање на Република Македонија во Европската Унија, односно поради преземени обврски за проекти на ЕУ, има потреба од систематизирање повеќе работни места отколку што е утврдено во ставот (5) на овој член, бројот на систематизирани работни места се утврдува согласно функционалната анализа, одобрена од Министерството за информатичко општество и администрација и од органот надлежен за буџет.
(5) Во актот за систематизација на работните места може да се систематизираат најмногу 10 % повеќе работни места од работните места за кои се обезбедени финансиски средства за плати и надоместоци во буџетот на институцијата, освен за институции со помалку од 30 вработени, во кои може да бидат систематизирани до 50 работни места, доколку има зголемување на надлежностите на институциите согласно закон, кога бројот на работни места се утврдува согласно функционалната анализа.
(6) Во актите за систематизација, работните места на овластените службени лица од областа на безбедноста, одбраната и разузнавањето, на посебните советници и на кабинетските службеници може да бидат означени како посебни, при што тие не се евидентираат во Каталогот.
(7) Актот за внатрешна организација и актот за систематизација на работните места, раководното лице на институцијата ги донесува по претходна согласност од Министерството за информатичко општество и администрација во однос на нивната меѓусебна усогласеност, како и нивната усогласеност со одредбите од овој закон, како и од органот надлежен за давање согласност на актот утврден со закон или со друг пропис во однос на нивната усогласеност со тие закони или прописи.
(8) По исклучок од ставот (7) на овој член, Армијата на Република Северна Македонија, Министерството за внатрешни работи и органот во состав на Министерството за внатрешни работиБирото за јавна безбедност, Агенцијата за национална безбедност, Агенцијата за разузнавање, орган во состав на Министерството за финансии –Управата за финансиска полиција за овластените службени лица, судовите и јавните обвинителства ја утврдуваат внатрешната организација, односно формација, како и систематизацијата на работните места согласно посебните закони или други прописи, а без претходна согласност на Министерството за информатичко општество и администрација.
(9) Содржината и начинот на подготовка на актите од ставот (3) на овој член, како и содржината на функционалната анализа од ставот (4) на овој член ја пропишува министерот за информатичко општество и администрација.

Како што може да се види од ставот 9 од цитираниот член, освен самиот Закон за вработените во јавниот сектор, релевантен е и подзаконскиот акт со кој се уредуваат содржината и начинот на подготовка на правилниците,[22] односно функционалната анализа. Станува збор за Правилникот за содржината и начинот на подготовка на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор.[23] Исто така, корисно е да се земе предвид Методологијата за спроведување на функционалната анализа во институциите од јавниот сектор, која беше изработена од Министерството за информатичко општество и администрација[24] во која подробно е образложено како треба да изгледа процесот на подготовка на функционална анализа. Овие акти нема

22 Станува збор за два поединечни правилници, односно правилник за внатрешна организација и правилник за систематизација на работните места.
23 „Службен весник“ бр. 11/2015, 217/2021, 159/2022, 254/2023.
24 Чии надлежности во поглед на јавната администрација преминаа во новоформираното Министерство за јавна администрација согласно измените и дополнувањата на ЗОРОДУ од 2024 година.

дополнително да ги образложуваме во оваа пригода, земајќи предвид дека во Министерството за социјална политика, демографија и млади веќе е започнат процесот на изработка на функционална анализа во која ќе се земат предвид новините од измените и дополнувањата на ЗОРОДУ од 2024 година. Впрочем, како што беше истакнато во воведните напомени, целта на оваа анализа е да служи како дополнителен извор во процесот на подготовка на функционалната анализа што ќе го опфати целото Министерство за социјална политика, демографија и млади (со оглед на фактот што оваа анализа е потесна, т. е. се однесува само на работите од областа на младите).

Законот за административните службеници,[25] пак, е релевантен за Министерството со оглед на тоа што вработените што треба да се преземат од Агенцијата за млади и спорт имаат статус на државни службеници. Оттука, во процесот на адаптирање на правилникот за систематизација со цел преземање на вработените од Агенцијата за млади и спорт, потребно е да се внимава описот на задачите, потребните квалификации и слично да одговараат на одредбите од Законот за административни службеници.

3. УРЕДБА ЗА НАЧЕЛАТА НА ВНАТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЈА НА ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА

Освен Законот за вработените во јавниот сектор, значајна во процесот на креирање организациски единици што ќе се занимаваат со младинските прашања во Министерството за социјална политика, демографија и млади е и Уредбата за начелата на внатрешна организација на органите на државната управа.[26] Во оваа уредба се организираат видовите организациски единици, условите за нивно формирање и раководењето со организациските единици во органите на државната управа (министерствата, органите во нивен состав, самостојните органи на државната управа и управните организации). Најзначајни од оваа уредба се членовите 4 до 6 во кои се уредува кога се формира сектор, а кога одделение и што работат овие организациски единици.

4. ЗАКОН ЗА МЛАДИНСКО УЧЕСТВО И МЛАДИНСКИ ПОЛИТИКИ

Значаен за работата на Министерството за социјална политика, демографија и млади е Законот за младинско учество и младински политики.[27] Овој закон ги дефинира основните поими, начела и форми на младинско организирање и претставување, а воведува и извесни обврски за институциите од јавниот сектор (како, на пример, обврската за одредување службеник за млади). Во таа конотација, може да интерпретираме дека имплементацијата на овој закон од страна на Министерството ќе значи и спроведување на неговата општа надлежност од ЗОРОДУ да ги поттикнува и да ги помага формите на младинско организирање.

Законот е сочинет од 9 глави во кои се систематизирани 27 членови:

ГЛАВА	ОПИС
Глава I. Општи одредби	Во оваа глава се уредуваат предметот на законот, целта на законот, поимникот (дефинициите) и основните начела врз кои се базира законот.

25 „Службен весник“ бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 80/2016, 127/2016, 142/2016, 2/2017, 16/2017, 11/2018, 275/2019, 14/2020, 215/2021, 99/2022.
26 „Службен весник“ бр. 105/2007, 146/2007, 149/2011, 166/2015.
27 „Службен весник“ бр. 10/2020.

Глава II. Форми на младинско организирање и претставување	Се уредува што е младинска организација, а што организација за млади, како и што е младинска чадор-организација. Покрај тоа, дефинирано е и Националното собрание на млади, а уреден е и начинот на негово свикување и делокругот на неговата работа.
Глава III. Регистар на форми на младинско организирање	Целата глава ја сочинува само еден член, а тоа е членот 13 во кој е уреден Регистарот на младински организации и организации за млади. Како што веќе беше наведено, во овој член се уредува и надлежноста на Агенцијата за млади и спорт да го води споменатиот регистар, да го ажурира и да ја спроведува постапката за упис во него (која започнува со поднесување барање, а завршува со решение).
Глава IV. Младинско учество	Четвртата глава, иако насловена „Младинско учество“, содржи само два члена, од кои првиот носи назив „Национално советодавно тело за младински политики“, а вториот нема назив, но исто така се однесува на Националното советодавно тело за младински политики.
Глава V. Локални младински совети	Во петтата глава се уредува формирањето на локалните младински совети, локалното собрание на млади и неговото конституирање и начинот на избор.
Глава VI. Политики за млади	Шестата глава содржи два члена (19 и 20). Во првиот од нив се уредува Националната стратегија за млади. Предвидено е што претставува таа, кој ја подготвува и кој ја носи и за колкав временски период. Исто така, предвидено е дека Националната стратегија содржи, како прилог, и Акциски планови, а предвидено е и дека се спроведува со финансиски средства од Буџетот. Дефиницијата на Националната стратегија за млади (член 19, ст. 1): „Национална стратегија за млади е стратешки документ со кој се утврдуваат среднорочни цели и приоритети за развој на младинските политики и унапредување на интересите на младите и се утврдуваат организациски, финансиски и административни мерки за нивно остварување“.

	Во вториот член во оваа глава (членот 20) се уредуваат локалните стратегии за млади. Локалните стратегии за млади ги донесуваат советите на единиците на локалната самоуправа и тие треба да бидат усогласени со Националната стратегија за млади.
Глава VII. Сервиси за млади	Како таканаречени сервиси за млади се уредени Канцеларијата за млади, младинските центри и службениците за млади. Во оваа глава е наведен и истражувачкиот центар што беше предвиден во Агенцијата за млади и спорт, а сега треба да егзистира во Министерството за социјална политика, демографија и млади (како организациска единица – одделение, за што повеќе ќе зборуваме во натамошниот текст).
Глава VIII. Финансирање	Главата осум има само еден член, со два става, кои се однесуваат на средствата потребни за имплементација на Законот.
Глава IX. Преодни и завршни одредби	Во последната, деветта глава, се уредуваат рокови за: донесување на подзаконските акти предвидени со Законот; воспоставување на регистарот на млади; донесување на Националната стратегија за млади; формирање канцеларии за млади; определување службеници за млади; формирање на локалните младински совети; започнување со функционирање на младинските центри; воспоставување на истражувачкиот центар во рамките на Агенцијата за млади и спорт.[28]

Меѓу другото, во дел од овие 27 членови се предвидени надлежности за Агенцијата за млади и спорт:

- во членот 13, став 1 е предвидено дека „Регистарот на младински организации и организации за млади го води Агенцијата за млади и спорт“, а во ставовите 2, 4, 5, 6 и 7 од истиот член се предвидени дополнителни надлежности во контекст на водењето и ажурирањето на овој регистар;[29]
- во членот 19, став 4 е предвидено дека „Националната стратегија за млади ја изработува Агенцијата за млади и спорт [...],“ а во наредниот став 5 е предвидено дека „Акциските планови за Националната стратегија за млади се изработуваат од Агенцијата за млади и спорт по претходно прибавено мислење од Националното советодавно тело за млади [...]“;
- во членот 23, каде што е предвидена обврска за органите на државната управа и единиците на локалната самоуправа да именуваат службеници за млади, е наведено дека Агенцијата за млади и спорт добива

28 Најголемиот дел од наведените активности не беа спроведени во роковите прецизирани во Законот.
29 Предвидено е кои документи се доставуваат за упис во Регистарот (став 2), дека Агенцијата за млади и спорт донесува решенија за упис во Регистарот по поднесени барања од младински организации и организации за млади (став 4) и подзаконски акт со кој се уредуваат формата, содржината и начинот на водење на регистарот (став 5). Освен тоа, предвидена е и обврска за редовно ажурирање на регистарот (став 6) и за јавно објавување на регистарот (став 7).

годишни извештаи од службениците за млади;
- во членот 24 е предвидено дека „Агенцијата за млади и спорт воспоставува истражувачки центар за различни теми поврзани со младите“;
- во членот 26, кој е дел од преодните и завршни одредби, е предвиден рок во кој Агенцијата за млади и спорт била должна да ги донесе подзаконските акти поврзани со Регистарот на младински организации и организации за млади, како и рок за воспоставување на истражувачкиот центар за млади во рамките на Агенцијата за млади и спорт. [30]

Овие надлежности, односно овластувања и обврски, треба да преминат во Министерството за социјална политика, демографија и млади во согласност со ЗОРОДУ. За да биде сторено тоа, потребно е веднаш да се иницираат измени на Законот за младинско учество и младински политики. Зборовите „Агенција за млади и спорт“ мора во сите одредби да се заменат со зборовите „органот на државната управа надлежен за работите што се однесуваат на младите“, „органот на државната управа надлежен за работите што се однесуваат на поттикнувањето и помагањето на формите на младинско организирање“ или друга слична формулација. Користењето општа формулација е подобро отколку да се заменат зборовите „Агенцијата за млади и спорт“ со зборовите „Министерството за социјална политика, демографија и млади“, бидејќи во таков случај може во иднина повторно да се наметне потреба од законски интервенции ако евентуално има друга реорганизација на министерствата и/или органите на државната управа.

Се разбира, и пред да се измени Законот за младинско учество и младински политики, Министерството за социјална политика, демографија и млади може да преземе извесни активности согласно неговите одредби. Во таа конотација, на пример, не постои никаква пречка во Министерството за социјална политика, демографија и млади да се формира организациска единица што ќе ги врши работите на истражувачкиот центар предвиден во Законот за младинско учество и младински политики, бидејќи за формирање ваква организациска единица воопшто не е потребен посебен законски основ. Ако биде сторено ова, Министерството не само што ќе биде подготвено веднаш да врши дел од работите предвидени во Законот за младинско учество и младински политики, туку и ќе има поголеми капацитети за прибирање и анализа на информации, а во таа насока ќе може и да дава иницијативи за подобрување на работите во ресорот млади. Инаку, на подолг рок, потребно е да се изврши и посериозно ревидирање на Законот за младинско учество и младински политики, прво, во насока на негово номотехничко подобрување, второ, во насока на лоцирање на причините зошто овој закон во голема мера не е спроведен. Нејсе, имајќи предвид дека самиот Закон за младинско учество и младински политики не е предмет на оваа анализа, нема да навлегуваме повеќе во подробности.

5. НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА МЛАДИ

Во претходниот текст веќе беше напомнато дека Министерството за социјална политика, демографија и млади, согласно одредбите од ЗОРОДУ, станува ресорно министерство за:

- изработка на нацртите на Националната стратегија за млади и нејзините акциски планови (во Законот за младинско учество и младински политики се наведува дека тоа го врши Агенцијата за млади и спорт, поради што, како што споменавме, ќе се иницираат измени и дополнувања на законските одредби заради усогласување со ЗОРОДУ);[31]

30 Како што може да се види од претходните напомени, истражувачкиот центар за млади никогаш не бил воспоставен во рамките на Агенцијата за млади и спорт.

31 Согласно членот 19, став 4 и 5 од Законот за младинско учество и младински политики, Националната стратегија за млади и нејзините акциски планови ги изработува Агенцијата за млади и спорт. Наведено е дека изработката на Националната стратегија за млади и акциските планови ќе се врши преку консултативен, инклузивен и транспарентен процес. Исто така, наведено е дека Агенцијата за млади и спорт има обврска да прибави мислење за нацрт-верзиите од Националното советодавно тело за млади, а дури потоа да ги достави до Владата на Република Северна Македонија за усвојување. Сепак, Националното советодавно тело за млади сè уште не е основано, така што исполнувањето на оваа законска обврска не е можно во моментот. Следствено, формирањето на Националното советодавно тело за млади треба да биде приоритет во претстојниот период, особено пред да се започне со подготовката на нацрт Акцискиот план на Националната стратегија за млади, кој ќе го опфати периодот 2025 – 2027 година.

- координирање на имплементацијата[32] на Националната стратегија за млади;
- мониторинг на имплементацијата на Националната стратегија за млади и информирање на Владата на Република Северна Македонија и јавноста преку издавање повремени редовни извештаи, соопштенија, инфографици и слично.[33]

Освен тоа, Министерството има и свои конкретни обврски пропишани во Националната стратегија, односно во Акцискиот план. Оттука, кога зборуваме за претстојните активности и мерки на Министерството за социјална политика, демографија и млади, важно е да се обрне внимание и на овој стратешки документ.

Националната стратегија за млади беше усвоена во септември 2023 година со важност до 2027 година.[34] Првиот Акциски план го опфаќа периодот 2023 – 2025 година,[35] а вториот (чиј нацрт ќе треба да го изработи Министерството за социјална политика, демографија и млади) треба да го опфати периодот 2025 – 2027 година. Во Акцискиот план за периодот 2023 – 2025 година се содржани повеќе активности, каде што како одговорна институција е наведена Агенцијата за млади и спорт.[36] Овие активности сега стануваат одговорност на Министерството за социјална политика, демографија и млади.

III. ПРИОРИТЕТНИ ПРЕТСТОЈНИ ЧЕКОРИ НА МИНИСТЕРСТВОТО ЗА СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА, ДЕМОГРАФИЈА И МЛАДИ ЗА ДА СЕ ЗАПОЧНЕ СО ВРШЕЊЕ РАБОТИ ОД ОБЛАСТА НА МЛАДИТЕ

Од претходно кажаното веќе се насираат активностите што треба да бидат приоритет на Министерството за социјална политика, демографија и млади во претстојниот период. Овие активности треба да бидат насочени кон:

- адаптирање на актот за внатрешна организација и актот за систематизација на работните места во насока на:
- преземање на (дел од) вработените од (сега укинатата) Агенцијата за млади и спорт согласно преодните и завршни одредби од Законот за изменување и дополнување на ЗОРОДУ од 2024 година;
- создавање услови за делотворно извршување на работите од областа на младите.
- измени на Законот за младинско учество и младински политики во одредбите каде што се предвидува надлежност на Агенцијата за млади и спорт;
- подготовка на програма за работа на подолг временски период во која, меѓу другото, ќе се предвиди целосно ревидирање на Законот за младинско учество и младински политики.

---

32 Во овој контекст, доколку при мониторингот се забележи потреба за изменување и/или дополнување на Националната стратегија, Министерството ќе биде надлежно да ги изработи соодветните измени и дополнувања.

33 Како добар пример може да послужат извештаите што ги издаваше Министерството за правда за имплементација на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017 – 2022 г.: https://pravda.gov.mk/Upload/Documents/Izvestaj%20strategija%20pravosuden%20sektor%202022.pdf (пристапено на 30.9.2024 година). Постојат и други примери: извештаите за реализација на Стратегијата за образование, извештаите за имплементација на Стратегијата за реформа на јавната администрација издадени од соодветните министерства. Исто така, предвид може да се земат и извештаите што не ги подготвуваат самите министерства, туку невладините организации, на пример: https://epi.org.mk/cat/test/mesecni-izvestai/page/2 (пристапено на: 30.9.2024 година).

34 „Службен весник" бр. 204/2023. Националната стратегија е достапна на: https://api.ams.gov.mk/wp-content/uploads/2023/10/nsm23-27-sluzh-ben-vesnik.pdf# (пристапено на 30.9.2024 година).

35 До овој Акциски план за периодот 2023 – 2025 година може да се пристапи преку: https://api.ams.gov.mk/wp-content/uploads/2023/10/akcis-ki-plan-2023-2025.pdf (пристапено на 30.9.2024 година).

36 Во табеларниот преглед во Акцискиот план 2023 – 2025, за секоја од активностите е предвидена колона во која е наведена одговорна институција. Кај еден значаен дел од активностите е наведено дека водечка институција е Агенцијата за млади и спорт.

1. АДАПТИРАЊЕ НА АКТИ ВО МИНИСТЕРСТВОТО ЗА СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА, ДЕМОГРАФИЈА И МЛАДИ И ПРЕЗЕМАЊЕ НА ВРАБОТЕНИТЕ ОД АГЕНЦИЈАТА ЗА МЛАДИ И СПОРТ

Првиот приоритет на Министерството за социјална политика, демографија и млади е адаптирањето на актот за внатрешна организација и, консеквентно, актот за систематизација на работните места, со цел да се преземат вработените од Агенцијата за млади и спорт, но и за да се предвидат други работни места за државни службеници што ќе се занимаваат со прашања од областа на младите.

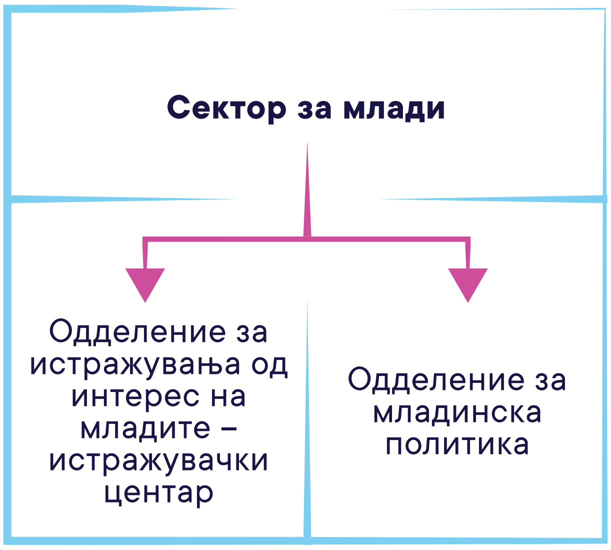
1.1. АДАПТИРАЊЕ НА АКТОТ ЗА ВНАТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЈА

Земајќи ги предвид надлежностите од областа на младите што ги доби Министерството согласно Законот за изменување и дополнување на ЗОРОДУ од 2024 година, а кои беа подробно образложени во претходниот текст, рационално е да се прибегне кон формирање Сектор за млади, како највисока организациска единица. Според Уредбата за начелата на внатрешна организација на органите на државната управа (член 5), сектор се формира заради обединување повеќе меѓусебно поврзани подрачја/функции од надлежност на органот, како и заради организирање, следење и координирање на работите од надлежност на одделенијата во негов состав и унапредување на меѓусебната соработка.

Секторот за млади, следствено, ќе ги обедини сите функции што во областа/ресорот млади ги има Министерството за социјална политика, демографија и млади, кои, во суштина, ги надминуваат функциите што Агенцијата за млади и спорт ги имаше од областа на младите.[37]

Во рамките на Секторот за млади треба да се формираат, барем во прв план, две одделенија:

- Одделение за истражувања од интерес на младите – истражувачки центар;
- Одделение за младинска политика.



Одделението за истражувања од интерес на младите – истражувачки центар се предлага поради две причини. Прво, од самиот ЗОРОДУ е видно дека аналитичката дејност на Министерството за социјална политика, демографија и млади од областа на младинските прашања е круцијална. Оттука, потребно е да постои организациска единица каква што ќе биде ова одделение, кое ќе врши аналитички работи, односно ќе прибира и ќе обработува податоци. Аналитичката дејност е суштинска за консеквентната дејност на

37 Во стариот член 30 од ЗОРОДУ не беше пропишана надлежност на Агенцијата за млади и спорт да подготвува и да развива политики од областа на младите, што само по себе е најголем предизвик имајќи предвид дека, како што веќе објаснивме, тука доаѓаат до израз аналитичката и креативната функција на администрацијата.

креирање политики. Второ, веќе спомнавме дека Законот за младинско учество и младински политики предвидува формирање таканаречен истражувачки центар во Агенцијата за млади и спорт. Со оглед на фактот што Министерството за социјална политика, демографија и млади е органот што го презема вршењето на работите од областа на младите, овој истражувачки центар треба да биде формиран во неговата организациска структура. Причината зошто организациската единица не може да биде именувана само како истражувачки центар е едноставна: во македонскиот систем на внатрешна организација на органите на државната управа не постојат центри како такви. Согласно гореспоменатата уредба, организациските единици, со неколку исклучоци, може да бидат сектори и одделенија. Затоа се предвидува таканаречениот истражувачки центар од Законот за младински политики и младинско учество, всушност, да биде одделение. Да резимираме, во Секторот за млади е потребно да се формира Одделение за истражувања од интерес на младите – младински центар, кое ќе прибира податоци, ќе ги обработува и ќе дава заокружени анализи по области, кои понатаму ќе бидат користени за градење политики.

Второто од овие две одделенија, во суштина, е речиси идентично со истоимените Одделение од поранешната Агенција за млади и спорт (што е видно и од фактот што го носи истиот назив). Ова Одделение ќе има повеќе функции, но примарно ќе ја врши креативната функција, односно ќе зацртува политики и активности од областа на младите. Тоа понатаму ќе имплицира и учество во подготовката на Националната стратегија за млади и подготовка на нацрт на прописи. Исто така, ова Одделение треба да води евиденции, особено во доменот на младинското организирање. Значи, надлежностите на Одделението за младинска политика, апроксимативно, би биле:

- подготовка на Националната стратегија за млади на Република Северна Македонија во координација со другите надлежни институции и други засегнати страни;
- подготовка на предлози за политики, односно нацрти на прописи од областа на младите, младинското организирање и учество;
- подготовка на мерки и политики за подобрување на вработеноста на младите во соработка со другите надлежни институции;
- поттикнување и помагање на младинско организирање и младинско учество преку подготовка и имплементација на соодветни мерки за зголемување на бројот на младински организации и организации за млади, односно младински чадор-организации, финансирање на формите на организирање од областа на младите и слично;
- донесување управни акти за упис во регистарот на младински организации, организации за млади и младински чадор-организации, како и управни акти за бришење од регистарот, водење и ажурирање на регистарот;
- донесување други управни акти што согласно посебните закони од областа на младите, младинското учество и младинските политики треба да ги донесува Министерството за социјална политика, демографија и млади;
- водење други евиденции поврзани со формите на младинско организирање и нивните активности;
- други надлежности што произлегуваат од законите.

Секторот за млади со овие две одделенија во прв план може да се формира со измени и дополнувања на постојниот акт за внатрешна организација на Министерството за социјална политика, демографија и млади, како правен наследник на Министерството за труд и социјална политика. На подолг рок, сепак, *треба да се иницира процес за носење целосно нов акт за внатрешна организација* на ова министерство со цел да се постигне поголема прегледност и за да се предвидат соодветните организациски единици.

1.2. АДАПТИРАЊЕ НА АКТОТ ЗА СИСТЕМАТИЗАЦИЈА НА РАБОТНИТЕ МЕСТА

По адаптирањето на актот за внатрешна организација, потребно е да се усвојат измени и дополнувања во актот за систематизација на работните места, со цел да се предвидат работни места за кои ќе се преземат вработените од Агенцијата за млади и спорт, но и со цел да се предвидат дополнителни работни места за државни службеници што ќе се занимаваат со работи од областа на младите.

Поинаку кажано, треба да се систематизираат работни места во новоформираниот Сектор за млади, односно во Одделението за младинска политика и во Одделението за истражувања од интерес на младите – истражувачки центар.

На систематизираните работни места во Секторот за млади, односно во неговото Одделение за младинска политика треба да се распоредат оние лица што во Агенцијата за млади и спорт беа вработени во тамошниот Секторот за млади (раководител и помошник-раководител) и во тамошното Одделение за младинска политика. Оттука, треба да се внимава дел од систематизираните работни места во Одделението за младинска политика во Министерството да бидат адекватни за вработените од Агенцијата за млади и спорт (распоредени во тамошното Одделение за младинска политика), бидејќи ЗОРОДУ (заклучно со измените и дополнувањата од 2024 година) предвидува дека преземањето се врши преку распоредување во иста група и на исто ниво.[38] Се разбира, во Одделението за младинска политика треба да се предвидат и повеќе работни места отколку што се преземаат вработени од Агенцијата за млади и спорт, што имплицира и развој на оваа организациска единица (нови државни службеници во неа што ќе вршат работи од областа на младинската политика). Колку работни места ќе бидат систематизирани треба да процени работната група што ќе ги изработува измените и дополнувањата на актот за систематизација. Одделението за истражувања од интерес на младите – истражувачки центар, пак, треба да биде пополнето преку нови вработувања или преку мобилност[39] (ако мобилноста се смета за адекватна). Колку работни места ќе се предвидат во ова Одделение, исто така, треба да процени работната група што ќе ги изработува измените и дополнувањата на актот за систематизација согласно иницијалните процени за потребите. Во секој случај, ако ги земеме предвид надлежностите на Министерството согласно ЗОРОДУ и антиципираните надлежности согласно Законот за младинско учество и младински политики, во Секторот за млади и двете одделенија би требало да ги има приближно следниве работни места:[40]

ОРГАНИЗАЦИСКА ЕДИНИЦА	РАБОТНИ МЕСТА ШТО ТРЕБА ДА СЕ СИСТЕМАТИЗИРААТ
Сектор за млади	1. Раководител што ќе се преземе од Агенцијата за млади и спорт; 2. Помошник-раководител што ќе се преземе од Агенцијата за млади и спорт.
Одделение за истражувања од интерес на младите – истражувачки центар	1. Раководител; 2. Тројца советници што ќе ги трасираат анализите и истражувањата и ќе поставуваат индикатори за нив, а од нив, барем еден ќе биде посветен на анализи и истражувања поврзани со психофизичкиот развој на младите и нивната заштита, еден на вработувањето и стандардот на младите и еден на младинските политики и зголемувањето на младинското учество; 3. Најмалку тројца службеници (виш соработник, соработник или помлад соработник, во зависност од тоа што ќе се смета за адекватно), од кои секој ќе работи на анализи и истражувања во соодветна област: психофизичка состојба на младите, вработување и стандард, како и младинско учество и организирање.

38 Член 29, став 15 од Законот за изменување и дополнување на ЗОРОДУ од 2024 година.

39 Преземање вработени од други органи и/или распоредување вработени од другите организациски единици од Министерството за социјална политика, демографија и млади.

40 Табелата што е понудена треба да служи само како водилка за лицата што работат на систематизација на нови работни места во Министерството за социјална политика, демографија и млади.

Одделение за младинска политика	1. Раководител; 2. Тројца советници што ќе ги трасираат активностите и политиките на Министерството, а од нив, барем еден ќе биде посветен на активности поврзани со психофизичкиот развој на младите и нивната заштита, еден на вработувањето и подобрувањето на стандардот и еден на подобрувањето на младинските политики, зголемувањето на младинското учество, водењето на регистарот на формите на младинско организирање и слично; 3. Најмалку неколку работни места на виши соработници, соработници или помошници соработници за да може да се преземат сите вработени од Одделението за младинска политика од Агенцијата за млади и спорт, но и повеќе работни места, доколку тоа се оцени како неопходно, имајќи ги предвид надлежностите според ЗОРОДУ и Законот за младинско учество и младински политики.

Што се однесува до вработените во Одделението за евроинтеграции и меѓународна соработка кај младите во Агенцијата за млади и спорт, за нивното преземање не е неопходно да се систематизираат нови работни места во Министерството за социјална политика, демографија и млади. Овие вработени може да се преземат на тој начин што ќе се распоредат на непополнети работни места во Секторот за европска интеграција и меѓународна соработка и Секторот за програми и фондови на ЕУ, односно одделенијата во нивни рамки. Земајќи предвид дека овие два сектора во Министерството се специјализирани за меѓународна соработка, европски интеграции, европски проекти и фондови, вработените што се занимавале со овие работи од Агенцијата за млади и спорт природно ќе припаднат таму.

Адаптирањето на актот за систематизација за кое зборувавме досега е само првична активност со цел Министерството за социјална политика демографија и млади да може да ги преземе вработените од Агенцијата за млади и спорт и да започне да ги врши работите во ресорот млади. Нужно е да се нагласи дека во иднина ќе треба да се следи и да се ревидира работата на новооснованите организациски единици и нивните вработени и да се предвидува онаму каде што тоа ќе се оцени како неопходно за зголемување на капацитетите. Со други зборови, не е исклучено дека во иднина Секторот за млади и неговите организациски единици ќе бележат пораст во бројот на предвидени работни места. Исто така, во иднина би требало да се иницира процес за усвојување целосно нов акт за систематизација на Министерството, со цел да се замени постојниот (кој е на правниот претходник – Министерството за труд и социјална политика) и кој има многубројни измени и дополнувања.

1.3. ПРЕЗЕМАЊЕ НА ВРАБОТЕНИТЕ ОД АГЕНЦИЈАТА ЗА МЛАДИ И СПОРТ

Штом ќе биде завршено адаптирањето на актот за внатрешна организација и актот за систематизација на работните места, министерот за социјална политика, демографија и млади треба со решение да ги преземе/вработи државните службеници од (сега укинатата) Агенцијата за млади и спорт и да ги распореди на работни места во иста група и на исто ниво во: Секторот за млади (Одделение за младинска политика), Секторот за програми и фондови на ЕУ и Секторот за евроинтеграции и меѓународна соработка.

1.4. ПОПОЛНУВАЊЕ НА ПРАЗНИТЕ СИСТЕМАТИЗИРАНИ РАБОТНИ МЕСТА ВО ОДДЕЛЕНИЈАТА ПРИ СЕКТОРОТ ЗА МЛАДИ

Како што беше наведено во претходниот текст, во двете одделенија на Секторот за млади при Министерството за социјална политика, демографија и млади ќе се систематизираат повеќе работни

места отколку што треба да се преземат вработени од Секторот за млади при Агенцијата за млади и спорт. Оттука, приоритет на Министерството треба да биде да се пополнат работните места што се непополнети. Временската рамка за целосно пополнување на работните места во Секторот за млади треба да биде утврдена од страна на самото Министерство, земајќи ги предвид расположливите ресурси.

2. ИЗМЕНИ НА ЗАКОНОТ ЗА МЛАДИНСКО УЧЕСТВО И МЛАДИНСКИ ПОЛИТИКИ ВО ОДРЕДБИТЕ КАДЕ ШТО СЕ УРЕДУВА НАДЛЕЖНОСТ НА АГЕНЦИЈАТА ЗА МЛАДИ И СПОРТ

Како што беше образложено во претходниот текст, потребно е во најкус можен рок да се иницираат измени на Законот за младинско учество и младински политики, така што зборовите „Агенцијата за млади и спорт“ во сите одредби ќе се заменат со формулацијата „органот на државната управа надлежен да ги врши работите што се однесуваат на младите“ или „органот на државната управа надлежен да ги врши работите што се однесуваат на поттикнувањето и помагањето на формите на младинско организирање“. Се разбира, прифатлива е и друга формулација сè додека таа е соодветна со цел во моментот вршењето на работите од овој закон да ги преземе Министерството за социјална политика, демографија и млади. Веќе беше образложено дека користењето на ваквата општа формулација е значително подобро отколку вметнување на Министерството за социјална политика, демографија и млади во законските одредби (бидејќи, во ваков случај, во иднина може повторно да се наметне потребата од законски интервенции ако евентуално има друга реорганизација на министерствата и државната управа воопшто).

3. ПОДГОТОВКА НА (ИНТЕРНА) ПРОГРАМА ЗА РАБОТА НА СЕКТОРОТ ЗА МЛАДИ ПРИ МИНИСТЕРСТВОТО ЗА СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА, ДЕМОГРАФИЈА И МЛАДИ

Кога ќе бидат преземени вработените од Агенцијата за млади и спорт и кога Секторот за млади ефективно ќе започне со работа, потребно е да се подготви (интерна) програма за работа во која ќе се зацртаат неговите приоритети до крајот на 2024 година и во текот на 2025 година, земајќи ги предвид одредбите од ЗОРОДУ, одредбите од Законот за младинско учество и младински политики, анализите за степенот на имплементација на Законот за младинско учество и младински политики, мерките и активностите предвидени во Националната стратегија за млади и анализите за нејзиното исполнување.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Реорганизацијата на државната управа, која се спроведе во јуни 2024 година, резултираше со значајни новини од областа на младите: укината беше дотогашната Агенција за млади и спорт, а нејзините надлежности во доменот на младите (според словото на ЗОРОДУ) преминаа кај Министерството за социјална политика, демографија и млади. Ова министерство е исто така ново и е резултат на преобразбата на Министерството за труд и социјална политика. Во ЗОРОДУ беше предвидено дека во Министерството за социјална политика, демографија и млади преминуваат и дел од вработените во Агенцијата за млади и спорт (кои вршеле работа од областа на младите), како и инвентарот, правата и обврските и слично, кои се поврзани со работата од областа на младите.

Целта на оваа анализа, во таа насока, беше да се предвиди кои се приоритетните активности на Министерството за социјална политика, демографија и млади, со цел успешно да се преземат вработените од Агенцијата за млади и спорт, но и со цел да се започне со ефективна работа во ресорот млади. Во таа насока беа проучени историските перспективи и важечката правна рамка, по што беа дадени препораки за тоа кои се приоритетните чекори што треба да ги преземе Министерството за социјална политика, демографија и млади. Меѓу приоритетните чекори се предвидоа адаптацијата на актите за внатрешна организација и систематизација, донесувањето решение за преземање на вработените од Агенцијата за млади и спорт, иницирањето измени и/или дополнувања на Законот за младинско учество и младински политики и носењето (интерна) програма за работа од страна на новоформираниот Сектор за млади при Министерството за социјална политика, демографија и млади. Откако ќе се преземат сите овие чекори, споменатото Министерство ќе може да започне со работа во ресорот млади. Се разбира, во иднина е потребно континуирано ревидирање на работата во ресорот млади и, сходно со тоа, надградување на Секторот за млади и неговите организациски единици.

ПРИЛОГ 1: АКЦИСКИ ПЛАН НА ПРИОРИТЕТНИ ЧЕКОРИ

АКТИВНОСТ	ПЕРИОД	НАДЛЕЖЕН	ИНДИКАТОР ЗА АКТИВНОСТ	ИНДИКАТОР ЗА УСПЕШНОСТ
Адаптирање на актот за внатрешна организација со цел формирање нови организациски единици што ќе се занимаваат со младински прашања	До 31 октомври 2024 година	Сектор за управување со човечки ресурси	Подготвен е нацрт на измени и дополнувања на актот за внатрешна организација	По согласноста од Министерството за јавна администрација, измените и дополнувањата се усвоени
Адаптирање на актот за систематизација на работните места со цел предвидување работни места каде што ќе се преземат вработените од Агенцијата за млади и спорт	До 31 октомври 2024 година	Сектор за управување со човечки ресурси	Подготвен е нацрт на измени и дополнувања на актот за систематизација	По согласноста од Министерството за јавна администрација, измените и дополнувањата се усвоени
Донесување решение за преземање на вработените од Агенцијата за млади и спорт и нивно распоредување согласно членот 28, став 15 од Законот за изменување и дополнување на ЗОРОДУ од 2024 година	По прибавување потребни согласности и известувања од ресорни министерства за давање согласност на систематизации и финансиска согласност	Сектор за управување со човечки ресурси во соработка со Секторот за општи и нормативни работи и Секторот за координација и техничка помош на министерот	Донесено е решение за преземање на вработените од Агенцијата за млади и спорт и нивно распоредување согласно членот 28, став 15 од Законот за изменување и дополнување на ЗОРОДУ од 2024 година	Вработените од Агенцијата за млади и спорт што работеле во областа на младите стануваат вработени во Министерството за социјална политика, демографија и млади, и тоа е забележано во Агенцијата за вработување и во ИСУЧР
Пополнување на празните места во одделенијата при Секторот за млади	Континуирано	Сектор за млади, Сектор за човечки ресурси	Се бара согласност за пополнување на работните места од Министерството за финансии	Пополнети се сите работни места во одделенијата при Секторот за млади

Иницирање измени на Законот за младинско учество и младински политики со цел Министерството да ги преземе надлежностите	До крајот на 2025 година	Сектор за млади во координација со Секторот за општи и нормативни работи	Подготвен е нацрт на Закон за изменување и дополнување на Законот за младинско учество и младински политики во кој се заменуваат зборовите „Агенција за млади и спорт“ со соодветна формулација Нацртот е предложен до Владата, усвоен како предлог и соодветно проследен до Собранието на Република Северна Македонија	Усвоени измени и дополнувања на Законот за младинско учество и младински политики од страна на Собранието на Република Северна Македонија
Подготовка на интерна програма за работа на Секторот за млади	До 30 ноември 2024 година	Сектор за млади	Подготвена е интерна програма за работа Интерната програма е презентирана до засегнати страни	Се преземаат активности и работи согласно интерната програма

ПРИЛОГ 2: ПРЕДЛОГ ЗА ТОА КАКО МОЖЕ ДА ИЗГЛЕДААТ ИЗМЕНИТЕ И ДОПОЛНУВАЊАТА НА ЗАКОНОТ ЗА МЛАДИНСКО УЧЕСТВО И МЛАДИНСКИ ПОЛИТИКИ ВО НАСОКА НА ПРЕЗЕМАЊЕ НА НАДЛЕЖНОСТИТЕ

ЗАКОН ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА МЛАДИНСКО УЧЕСТВО И МЛАДИНСКИ ПОЛИТИКИ

Член 1

Во членот 13, во ставовите (1), (2), (4), (5), (6) и (7), зборовите „Агенцијата за млади и спорт“ се заменуваат со зборовите „органот на државната управа надлежен да ги врши работите што се однесуваат на поттикнувањето и помагањето на формите на младинско организирање“.

Член 2

Во членот 19 во ставовите (4) и (5), зборовите „Агенцијата за млади и спорт“ се заменуваат со зборовите „органот на државната управа надлежен да ги врши работите што се однесуваат на поттикнувањето и помагањето на формите на младинско организирање“.

Член 3

Во членот 23, став (2), зборовите „Агенцијата за млади и спорт“ се заменуваат со зборовите „органот на државната управа надлежен да ги врши работите што се однесуваат на поттикнувањето и помагањето на формите на младинско организирање“.

Член 4

Членот 24 се менува и гласи:

„Органот на државната управа надлежен да ги врши работите што се однесуваат на поттикнувањето и помагањето на формите на младинско организирање во својот акт за внатрешна организација предвидува организациска единица која ќе спроведува аналитичко-истражувачки работи за различни теми поврзани со младите и нивните потреби“.