

Проф. д-р Темелко Ристески

КРИТИЧКИ ОСВРТ НА ЗАКОНОТ ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

Во демократските општества администрацијата како потсистем на извшната власт произлегува од граѓаните и работи за нив. Таа не смее да биде оттуѓена власт, власт која со бројни бирократски бариери е оддвоена од општеството и не смее да биде власт која се става над општеството. На демократското општество му е туѓо секое владеење од човек над човек. Тоа почива на работа (служба) на човекот за човекот, што од аспект на науката за администрацијата, значи служба на човекот – административен односно јавен службеник за човекот граѓанин - односно странка која во административната постапка остварува или извршува со закон пропишани права или обврски.

Сервисната ориентираност на органите на администрацијата е императив на модерното општество. Таа бара административни службеници кои ја сакаат работата, кои и се во целост посветени и кои уживаат во тоа што им служат на своите сограѓани од чиј труд живеат; луѓе кои се свесни дека администрацијата постои за граѓаните и дека егзистира од нив – од даноците, таксите и придонесите кои тие и ги плаќаат на државата за да си обезбедат сигурен и безбеден живот.

За да бидат такви, административните службеници треба да бидат високо мотивирани за извршување на работите од нивна надлежност. Тие ќе бидат високо мотивирани ако им се врати достоинството и угледот. А

достоинството и угледот ќе им се врати, ако се подобри нивната статусна положба, системот на плати, системот на напредување во кариерата и ако се ослободат од бројни стеги и ограничувања кои им ги наметнуваат постојните законски решенија.

Во врска со тиа стеги и ограничувања ќе се задржам на некои одредби на Законот за административни службеници, кои според моето мислење се спротивни на некои од начелата за организација и работа на администрацијата и на Уставот на Република Македонија.

1. Во член 23 став 9, во врска со став 1, е пропишано мандатот на секретарот (државен, генерален, секретар на град Скопје, секретар на општина) да завршува со мандатот на функционерот кој го назначил и по истекот на мандатот истиот се распоредува на работно место на исто ниво со нивото на работно место на кое работел пред да биде назначен за секретар. По мое мислење, ако добро работел, треба да се има доверба во него. Тој ги знае работите во органот и ќе овозможи ефикасен континуитет во нивното извршување, што нема да се постигне ако биде сменет. Новиот шеф ќе има повеќе корист од него отколку од некој нов кој допрва треба да се запознава со состојбите во органот, со луѓето во него, за да може да почне ефикасно да работи. Еднаш треба да се ослободиме од параноидниот страв дека оној службеник кој што не и припаѓа на нашата партија нема да биде добар. Добриот стручњак ќе работи добро, без оглед на тоа на која политичка гарнитура и припаѓа неговиот шеф. Ако е вистински добар стручњак, нема да си дозволи да се срамоти да прави нестручни односно незаконите потези или да дава нестручни совети.

2. Во член 24, став 2 под г, се бара секој административен службеник од категоријата Б да познава еден од трите најчесто користени јазици на Европската унија (англиски, француски, германски), Ова е спротивно на член 7 од Уставот со кој е пропишано дека во Република Македонија службен јазик е македонскиот литературен јазик и неговото кирилско писмо, а во единиците на локалната самоуправа во кои повеќе од 20% од населението го сочинуваат припадници на одредена етничка заедница, службен јазик е и јазикот на таа етничка заедница.

Истото познавање на еден од трите наведени јазици се бара и за службениците на работни места од категоријата В и Г, во членовите 25 и 26 од Законот. Зачудува фактот што познавање на еден од наведените три најчесто употребувани странски јазици не се бара за службениците на работни места од категоријата А - секретари, на кои што и најмногу им треба познавање на странски јазик со оглед на позицијата која што ја имаат.

Во врска со ова сакам уште да напоменам дека здобивањето со сертификати за познавањена странските јазици за нивоата на познавање кои се пропишани со Законот ќе ги изложи административните службеници на трошоци.

3. Во член 28 став 4, за кабинетските службеници е пропишано, пред истекот на мандатот на функционерот кој го распоредил кабинетскиот службеник во кабинетот, на барање на функционерот или на негово барање, кабинетскиот службеник со решение на функционерот да се распоредува на работно место на исто ниво со нивото на работно место на кое работел пред да биде распореден во кабинетот и тоа во истата институцијата во која бил претходно

вработен. Ова не е добро законско решени. Од истите причини кои што ги наведов за секретарите. Ако кабинетскиот службеник добро работи и ако сака да остане на работното место кабинетски службеник, треба да остане на тоа место. Треба да се цени, пред се неговата стручност. Стручниот кабинетски службеник ќе овозможи континуитет во сервисирањето на новиот функционер. Во луѓето треба да се има доверба и, пред се, треба да се цени нивната стручност. Не смее да се стравува дека ќе му бидат нелојални на новиот функционер.

4. Во член 36, алинеја 4 одредбата за познавање на странски јазици да се брише од веќе наведената причина. Во истиот член и став, алинејата 7 со која е пропишано дека апликантот треба да ги наведе причините за аплицирање за конкретното работно место, очекувања од работата и цели во кариерата, може да биде извор на субјективизам при одлучувањето за прием на кандидатот, а и да предизвика и анимозитет во однос на кандидатот ако тој најави превисоки цели во кариерата кои би му засметале на некој од претпоставените административни службеници. Сметам дека оваа одредба треба да се брише, затоа што се знае зашто кандидатот аплицира за работно место, пред се да обезбеди средства за живот, плата, а секој кандидат има одредени амбиции за напредување во службата и цели во кариерата кои се негова лична работа и не треба да се соопштуваат на други. Некој можеби сака да постане министер. Треба ли тоа да го каже? Некој сака да дојде на местото на шефот. Треба ли да го соопшти тоа? Не треба. Ако го соопшти може да трпи дури и последици од шефот кој што ќе се чувствува загрозен.

5. Во член 39 кој се однесува на административната селекција на вработување одредбата на ставот 6 со која е пропишано дека административната селекција при вработувањето се врши врз основа рангирањето на универзитетот според ранг-листата на домашни универзитети согласно со Законот за високото образование и ранг-листите на странски универзитети и тоа следниве: Shanghai Ranking - ARWU (Academic Ranking of World Universities), Times Higher Education - World University Rankings и QS World University Rankings е дискриминаторска. Нормално, некој може да завршил студии и на најпрестижниот универзитет може да знае помалку од некој кој што завршил студии на некој пониско рангиран универзитет. Друго, Уставот во член 9, пропишува дека граѓаните пред Уставот и законите се еднакви. Според тоа недопустливо е некој да се се фаворизира затоа што завршил студии на некој од повисоко рангираните универзитети. Ако бил бубалица, ако учел напамет, не знам кој универзитет да го завршил ќе биде послаб од оној кој што завршил нискорангиран универзитет, кој учел темелно, со разбитрање и со висока мотивираност да учи и научи. Следна забелешка на оваа одредба ми е во тоа што за називите на рангирањата е употребен англискиот јазик. Законот треба да биде разбирлив за секого. Ако јас или било кој друг одлично разбираме англиски, има луѓе кои што не ги учеле и не ги разбираат. (Впрочем во Република Македонија службен јазик е македонскиот литературен јазик и во законските текстови треба да се употребува тој јазик, а на англиски)

6. Во одредбите на член 40, став 3, во алијеја 4 се пропишува дека со стручниот дел, преку одговарање на прашања во вид на компјутерско тестирање, се проверуваат познавањата на кандидатот, покрај другото, во

однос на положбата и други општи прашања за вработените во јавниот сектор. Се поставува прашање чија положба, положбата на вработените или положбата на јавниот сектор. Најверојатно се мисли на положбата, односно правниот статус на вработените. Но таква одредба веќе имаме подолу. Како и да е, оваа одредба е нејасна и може да биде извор на манипулации при вработувањето на административните службеници.

7. Во однос на испитот за административен службеник, во член 41, став 4 во врска со став 3 од Законот, е пропишано дека апликантот може да контактира само со информатичар за одстранување на техничките проблеми со компјутерот. Тоа е во ред. Но не е во ред тоа што е пропишано ако техничките проблеми со компјутерот бидат отстранети за 30 минути испитот, односно тестот продолжува. Се поставува прашањето што со изгубеното време на кандидатот. Не е лесно да изгубиш 30 минути а потоа под стрес да го решаваш тестот плашејќи се да не стигнеш да го решиш. А што ако се случи и тоа кандидат намерно да биде поставен на неисправен компјутер со цел да изгуби време и да не го положи тестот. По мое мислење на кандидатот кој го снашол ваков малер, треба да му се продолжи времето на полагањето на испитот, односно тестот за онолку време колку што траел прекилот поради одстранувањето на техничките проблеми со компјутерот.

8.Извор на манипулација при приемот на кандидати за административни службеници може да биде и одредбата на член 42, став 5 со која е пропишано доколку надлежните органи не утврдат вина на кандидатот за доставување на лажни докази, се должни во рок од 30 дена да ја известат Агенцијата, при што кандидатот се брише од евиденцијата на Агенцијата на

„лажговци,, да употребам слободен термин и истиот има право да се пријави на следните јавни огласи. Поставувам прашање - можно ли е за некој кандидат за кој власта или било кој друг смета дека не треба да биде примен во администрацијата да тврди дека документите му се лажни иако тие не се такви, па да се елиминира од постапката на дадениот конкурс односно оглас, додека не се провери точноста на документите? По мое мислење тоа е можно. Затоа, во однос на кандидатот за кој што при проверката е утврдено дека не доставил лажни докази, постапката за прием треба да продолжи, а не само да му се дава право да се прјави на следни огласи, за кои е прашање дали и кога ќе се распишат. Инаку, постапката за проверка на вистинитоста на доказите треба да биде итна, за да не чекаат другие кандидати, а се разбира и невиниот кандидат.

Одредбата на од став 4 на истиот член со која се пропишува забрана кандидатот кој употребил лажни докази да може да се вработи како административен службеник во период од десет години од денот на неговото евидентирање во Агенцијата, претставува казна од член 33, став 1, алинеја 3 од Кривичниот законик насловена како забрана на вршење на професија, дејност или должност. Во Република Македонија според Уставот судската власт ја вршат судовите. Вршењето на судската власт го опфаќа и изрекувањето на казни за кривични дела. Според Законот за кривичната постапка и Законот за судовите казни за кривични дела изрекуваат судовите, а не органите на управата. Според тоа оваа одредба е противуставна.

9. Во однос на одредбата на член 42, став 8 со која е припишано дека интервјуто со апликантите се спроведува усно и/или писмено сметам дека

треба да се корегира со тоа што ќе се пропише интервјуто да се спроведува писмено, на пропишан образец. Усното интервју е најлесен начин за елиминација на непожелни кандидати со поставување на несоодветни прашања или несоодветно постапување од страна на оној што го спроведува интервјуто. Пример, моја блиска роднина која лицето што ја интервјуирало и поставило навредливо прашање се налутила и се разбира реагираше малку нервозно, но културно, не беше примена на работа затоа што очигледно била повредена суетата на бироократот што ја интервјуирал (случај од пред неполна година).

10. Со одредбата на член 43, став 1 е пропишано дека со тестот на личност се проверува соодветноста на кандидатот за работно место за кое аплицирал, преку полагање на валидиран тест за користење во Република Македонија базиран на стандардизиран петфакторски модел со кој се проверуваат социјалните особини, одредени аспекти на интегритетот на личноста и.тн. Сметам дека треба да се прецизира кои аспекти на интегритетот на личноста треба да се проверуваат, имајќи го во вид фактот дека интегритетот на личноста, како психолошка категорија претпоставува поседување на стабилни, цврсти ставови, мисли, идеи, определби. Но тие можат да бидат морални и неморални. Ако се морални се работи за личност со позитивен интегритет, а ако се неморални за личност со негативен интегритет.

11. Во одредбата на член 45, став 1 со која е пропишано дека секретарот, односно раководното лице во институциите во кои не се назначува секретар, во рок од пет дена по добивањето на предлогот од Комисијата за селекција

на Агенцијата за администрација е должен да донесе одлука за избор. Недостасува одредба врз основа на кои критериуми тој ја донесува одлуката за избор, ако се во прашање повеќе кандидати. Сметам дека единствен критериум треба да биде местото на ранг листата. На пример, ако се предложени пет кандидати а треба да се примат три, се примаат првите тројца предложени на ранг листата.

12. Со одредбата на член 46, став 1 од Законот, е пропишано дека во рок од пет дена од конечното на одлуката за избор раководното лице на институцијата носи решение, односно склучува договор за вработување на неопределено време. Сметам дека одредбата треба да се корегира со тоа што зборот конечност треба да се замени со зборот прависилност. Решението може да биде конечно во управната постапка но не и правосилно, затоа што, покрај правните лекови во управната постапка, постојат и други правни средства за судска заштита на правата, па откако ќе се исцрпаат и тие средства, решението за избор постанува правосилно. Поради ова, во случај на поднесување на жалба или тужба од страна на незадоволното лице кое не е избрано, треба да се сочека правосилност на одлуката за избор, па потоа да се донесе решение односно да се склучи договор за вработување на избраното лице на неопределено време се разбира во зависност од резултатите на постапката по жалбата против одлуката за избор. Постапките по жалбата или тужбата треба да бидат итни.

13. Во одредбата на член 52, став 1 со која е пропишано дека, во рок од три дена од добивањето на предлогот, секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар, е должно да донесе одлука

за избор за унапредување треба да се припише дека при донесувањето на одлуката се избираат најдобрите кандидати од ранг листата, според редоследот како се наведени на неа. Не смее да му се препушти на раководното лице само да одлучува кои кандидати ќе ги избере ако има повеќе кандидати за унапредување отколку што е потребно. Ќе има појави на арбитражност во чија основа лежи субјективизмот при одлучувањето.

14. Во член 52, став 6 со кој е припишано дека секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар, во рок од пет дена по конечност на одлуката, донесува решение за унапредување на административниот службеник, зборот „конечност“ треба да се замени со зборот „правосилност“ затоа што во претходниот став му е дадено право на незадоволниот кандидат да поднесе жалба против одлуката за избор за унапредување во повисоко звање. Ова можеби ќе ја забави постапката, но кога се во прашање правата на граѓаните, во конкретниов случај на административните службеници, сметам дека подобор е да се забави постапката, отколку да се створат можности за незаконито одлучување. Затоа, како што веќе наведов погоре, постапката по жалбата и евентуално тужбата треба да биде итна.

15. Со член 65, став 1 од Законот е пропишано дека не се оценуваат секретарите и кабинетските службеници. Сметам дека и тие треба да бидат подложни на оценување. Тие извршуваат најодговорни работи и, ако не се оценуваат, може да се случи да се однесуваат неодговорно во работењето што ќе се одрази на работењето на останатите вработени во органот на управата. Во врска со ова, нашиот мудар народ кажал една убава поговорка

која сите ја знаеме а гласи „Рибата смрди од главата“. Јас би ја дотерал малку во контекст на горе наведеното, па би рекол „Рибата засмрдува од главата.

16. Со став 3 од истиот член се пропишани критериумите за оценување на административните службеници и тоа квалитетот, ефективноста и ефикасноста на работењето, почитувањето на роковите и нивото на исполнување на утврдените работни цели и задачи, нивото на вклученост и посветеност на работата, придонесот во реализацијата на стратешкиот план на институцијата, реализацијата на индивидуалниот план за стручно усовршување и однесувањето на административниот службеник, а го зема предвид и извештајот од полугодишното интервју. Некои од овие критериуми не се прецизирани и треба да се допрецизираат. На пример критериумот квалитет, не е прецизирано како и врз основа на што ќе се цени. Потоа нивото на вклученост и посветеност во работата и придонесот во реализацијата на стратешкиот план на институцијата. Овие критериуми мора да се допрецизираат. Ако вака останат ќе бидат извор на субјективизам во оценувањето. Во истиот став се дадени и оценките 1 до 5., но не е наведено која оцнека е најниска а која највисока. Претпоставувам дека оценката 5 е највисока. Кај мене ова ствара мала забуна, бидејќи во некои држави има системи на оценување во кои оценката 1 е највисока.

17 Имам забелешка и во однос на став 4 од истиот член со кој е пропишано дека со оценка “5” може да бидат оценети најмногу 5% од вработените административни службеници во институцијата за што секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар ги координира оценувачите. Во врска со ова се поставува прашањето зошто е

ограничувањето на бројот на оценетите со оценка 5. Што ќе се случи ако повеќе службеници работат одлично, зошто и тие да не бидат оценети со највисока оценка.

18. Во однос на одредбата на став 5 од истиот член имам забелешка на тоа што се пропишува во оценувањето на административниот службеник да учествуваат двајца административни службеници кои се наоѓаат на пониско хиерархиско ниво од оценуваниот. Тоа по мое мислење е недопустливо. Не може подредениот да ја оценува работата на претпоставениот – прво, затоа што не е стручен за тоа, а второ со тоа грубо се нарушува принципот на хиерархија и субординација кој има свое значење и место во организацијата на администрацијата. Со ова законско решение претпоставениот се става во положба на зависност во однос на подредениот, а тоа може да биде извор на нефикасност во раководењето, поради појавата на фамилијарност во односите меѓу административните службеници од повисоките и пониските хиерархиски нивоа.

Сметам дека во постапката за оценување треба да се вклучат и членови на синдикатот, затоа што тоа е вонредно значајна постапка од која зависи иднината на административниот службеник, неговата плата, и што а најважно, неговиот статус на административне службеник, или да бидам попрецизаен неговиот опстанок на работното место и воопшто во редовите на администрацијата (по една негативна оцеека може да ја исгуби работата)

19. Со одредбата на член 68 став 2, алинеја 3 е пропишано дека ќе им биде намалена платата во износ од 10% на оние административни службеници

кои се нашле во последните 5% од ранг листата а не се оценети со оцена „не задоволува“ или „делумно задоволува“. Тоа значи дека може да им биде намалена платата и на административни службеници кои се оценети со оцена се истакнува или особено се истакнува, ако се според добиените бодови при оценувањето се нашле меѓу последните 5% од ранг листата. Оваа одредба е крајно неправедна. Со една ваква одредба се ствара психолошки притисок врз вработените и, се разбира и стресна состојба која може неповолно да се одрази врз ефикасноста во работењето, да предизвика нездрави ривалства, полтронство, нарушување на меѓучовечките односи и сл.

20. Во член 73, алинеја 22 е припишано дека дисциплински престап претставува и однесување спротивно на одредбите на Кодексот за административни службеници. Треба да се прецизираат одредбите на Кодексот чија повреда претставува дисциплински престап, затоа што секое однесување спротивно на тие одредби, не може да биде и дисциплински престап. Има полесни и потешки прекршувања на Кодексот. Ако вака остане оваа одредба, може да претставува правна алатка за елиминација на за власта неподобните административни службеници.

21. Во член 108 се бара од административните службеници кои биле вработени до пред стапувањето во сила на Законот за административни службеници, да достават сертификат за познавање на странски јазик и за познавање на компјутерски програми за канцелариско работење. Што се однесува до странскиот јазик веќе рековме, според Уставот кои јазици се во

службена употреба во Република Македонија. Според тоа оваа одредба во тој дел е противуставна. Што се однесува до сертификатот за познавање на компјутерски програми за канцелариско работење, ако службеникот веќе работи на такви работи и успешно ги извршува, се поставува прашање зошто да се изложува на трошоци за добивање на таков сертификат. Понатаму, ако во времето кога бил примен на работа не се барало поседување на таков сертификат, не треба да трпи последици со тоа што ќе биде распореден на пониско работно место како што пропишува Законот. Ако веќе е потребно познавање на компјутерски програми, а тој го нема тоа познавање, треба да му се обезбеди да се стекне со такво познавање, на сметка на органот на управата. Впрочем Уставот забранува повратно дејство на законите, освен по исклучок, кога е тоа поповолно за граѓаните. (член 52, став 4)

22. Во одредбите за прекршочна одговорност се предвидени многу високи износи на глоби: 4000 до 5000 евра во денарска противвредност за директорот на Агенцијата за администрација, 7.500 до 15000 евра за раководното лице во институцијата, 3.500 до 7.000 евра во денарска противвредност за секретарот, односно на раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар. Кога човек помисли на висината на глобата од 15 000 евра глоба, му се завртува во главата затоа што со таква санкција на кутриот секретар, или раководно лице ќе му се упропасти цел живот. Прашање е дали во текот на целиот живот може да заштеди толкав износ на пари за да ја плати глобата. Казната го воспитува робот, рекол славниот руски педагог Антон Семјонович Макаренко. Административните службеници не се робови, туку луѓе со човечко

достоинство. Како такви не треба да се доведуваат во беда со драконски казни. Ако човекот го ставиме во беда, со една драконска парична казна односно глоба, ќе му го урнисаме целото негово човечко достоинство. Друго, тој што ги пропишал така високите глоби, очигледно не помислил на тоа дека административните службеници ќе ги избегнуваат раководните работни места, плашејќи се од тоа, со стек на околности, кои во наши услови можат лесно да се наметнат, не дојдат во ситуација да бидат казнети.

На крајот една општа забелешка. Во одредбите нз Законот со кои што се пропишува дорегулација на правните односи со подзаконски акти, е пропишано таа дорегулација да се врши со правилници што ги донесува Министерот. Во демократските општества се настојува секаде каде што е можно тоа да се прави со колективни договори кои се најдемократско средство за регулација на односите меѓу работодавците и работниците. Со дорегулација на односите во администрацијата со подзаконски нормативни акти се заокружува едно октроирано, од власта наметнато право за уредување на односите во нејзините редови, кое се разбира, не може да ги задоволи потребите и интересите на административните службеници, затоа што тие и нивниот синдикат многу малку или воопшто не учествувале во стварањето на тоа право. По ова прашање, Уставот на Република Македонија е многу јасен и дециден Тој, во член 32 став 5 пропишува , цитирам: „Остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори“. Според тоа она, што се чини во Законот со одредбите со кои се овластува министерот да донесе подзаконски акти за дорегулација на статусната положба на административните службеници, според мене претставува груба повреда на Уставот. Во демократското

општество колективниот договор треба да има многу поголема улога во нормативното регулирање на општествените односи. Него го склучуваат соодветниот синдикат и работодавците. На колективниот договор му претходи преговарање меѓу синдикатот и работодавецот. Со колективниот договор се уредуваат правата обврските и одговорностите на работниците и работодавецот од работен однос, како и обемот и начинот на остварување на правата, обврските и одговорностите и други прашања од интерес за работниците и работодавецот и начинот на постапување за решавање на меѓусебните односи. Според тоа, секаде каде што во Законот се овластува министерот да донесе правилник за регулирање на постапката за остварување на правата, обврските и одговорностите на административните службеници, треба да стои упатувачка норма дека тоа прашање ќе се дорегулира и со колективен договор. Имајќи ја во вид одредбата на член 32, став 5 од Уставот на Република Македонија со која уште еднаш ќе потенцирам е пропишано дека „Остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори“ сметам дека со Законот за административните службеници требало да бидат уредени само основите на системот на општествените односи на релација административни службеници и работодавци. Регулирањето на детаљите требало да му се препушти на колективниот договор, односно да се реши со преговори меѓу Вашиот синдикат и работодавецот, а потоа да се донесе колективен договор односно измени и дополненија на постоечкиот Колективен договор за државните, правосудните и органите на локалната самоуправа на Република Македонија. Октроираното законодавство со кое на вработените во администрацијата, односно на административните

службеници, за нивните права, обврски и одговорности им се наметнуваат нормативни решенија од страна на работодавецот не е одлика на демократска држава. Некој од власта можеби ќе рече, па беа консултирани. Јас ќе речам колку и да се консултирани, сепак крајната одлука ја донесол работодавецот, односно надлежниот државен орган кој го подготвил текстот на Законот, во конкретниов случај Министерството за информатичко општество и администрација. Сметам дека во иднина, треба да се напушта праксата на детално регулрање на правата, обврските и одговорностите на вработените со Закони, а се повеќе да се применуваат колективните договори за регулрање на детаљите во однос на статусната положба на вработените. Само на тоја начин, Република Македонија ќе стане рамноправен партнер со демократските држави на Европа во областа на трудовото законодавство. Демократијата во регулирањето на работните односи е основа на демократијата во регулирањето и на останатите односи во општеството, бидејќи работните односи се односи на економската односно општествената база на која се потпира општествената надградба.