



Република Македонија
Министерство за Информатичко
Општество и Администрација



Анализа на Закон за административни службеници

Септември 2018



Подготовката на овој материјал беше овозможена со поддршка од Британска амбасада Скопје, во рамки на проектот „Поддршка на процесот на реформи на јавната администрација“. Мислењата и ставовите наведени во овој материјал не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската амбасада.

АНАЛИЗА на Законот за административни службеници (ЗАС)

ОПИС НА СОСТОЈБИТЕ

Прашањата кои се однесуваат на статусот на вработените во јавниот и на административните службеници се уредени со два општи закони и тоа со Закон за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници.

Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници се донесени на седницата на Собранието на Република Македонија одржана на 3 февруари 2014 година, а се објавени во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 27 од 5 февруари 2014 година. Законите се влезени во сила на 13 февруари истата година, а започнаа да се применуваат од 13 февруари 2015 година.

Закон за административни службеници

Целта на Законот за административни службеници е да се воспостави целосен и синхронизиран систем на администрација базиран на знаење односно воведување на целосно нов модерен пристап кон управувањето со човечките ресурси, со елементи на корпоративно управување, согласно со најдобрите светски практики за управување базирано на компетенции преку уредување на статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособувањето, мерењето на учинокот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници. Со законот се уредува статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување, мерењето на учинокот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници, преку еден нов, модерен пристап кон управувањето со човечките ресурси, согласно најдобрите светски практики за управување базирано на компетенции и резултати.

Со Закон за административни службеници е воспоставена правна рамка која ги опфаќа сите вработени во јавниот сектор, кои вршат административни работа. Со овој закон требаше да се промовира развој на унифициран систем на класификација на кадрите на ‘административни’ службеници.

Законот е систематизиран во осумнаесет Глави во кои се регулираат сите прашања кои се однесуваат на административните службеници и тоа:

Со **Главата I** се уредуваат Основните одредби, односно предметот на законот, неговиот опфат, дефиниција на административна работа и административен службеник како и поимникот.

Со **Главата II** се регулира координацијата со управувањето на административните службеници, при што се утврдени надлежностите на Министерството за информатичко општество и администрација, Министерството за финансии, Секретаријатот за спроведување на рамковниот договор, раководните лица, секретарите, како и на организационите единици за управување со човечки ресурси во институциите.

Со **Главата III** се регулира правниот статус и надлежностите на Агенцијата за администрација, при што е утврден начинот на раководење на Агенцијата, нејзините законски надлежности, посебните организациони единици за селекција и за одлучување по жалби и приговори на административните службеници.

Со **Главата IV** се регулира класификацијата на работните места на административните службеници на четири категории и тоа: секретари, раководни административни службеници, стручни административни службеници и помошно- стручни административни службеници. Во рамките на секоја од категориите утврдени се четири нивоа на работни места.

Со **Главата V** се регулира статусот и правата на кабинетските службеници, кои поради спецификите на својата работа, и дополнителниот ангажман имаат право на повисоко плата, а може да се ангажираат од самата инситуција или од друга институција по пат на мобилност.

Со **Главата VI** се уредува пополнувањето на работните места на административните службеници кое може да биде преку вработување; унапредување; мобилност преку распоредување или преземање, а пропишани се и општите и посебните услови за пополнување на работните места.

Со **Главата VII** се регулира постапката за вработување на административните службеници, при што до детали е регулирана постапката за вработување, почнувајќи од обврската за планирање на вработувањето, пријавата за вработување, постапката за селекција, тестирањето, интервјуто и сите други аспекти од постапката за вработување.

Со **Главата VIII** се регулира во целост постапката за унапредување на административните службеници, почнувајќи од интерниот оглас за унапредување, преку пријавата за унапредување, условите за унапредување и комисијата за селекција.

Со Главата IX се регулира стручното усовршување на административните службеници, програмата за стручно усовршување, обуките, менторството и сите други прашања кои се однесуваат на стручното усовршување.

Со Главата X се регулира управувањето со учинот на административните службеници во, оценувањето на административните службеници и оценките кои можат да ги добијат.

Со Главата XI се уредуваат посебните должности на административните службеници, кои се состојат во обврска за учество во работата на изборните органи и обврската за учество на пописите.

Со Главата XII се уредува дисциплинската одговорност на административните службеници која може да биде дисциплинска неуредност и дисциплински престап.

Со Главата XIII се уредува материјалната одговорност на административните службеници кои на работа или во врска со работата, намерно или од крајна небрежност ќе предизвикаат штета на институцијата, или пак на трети лица, при што целосно е регулирана постапката за утврдување на оваа штета.

Со Главата XIV се уредува платата на административните службеници при што се утврдени компонентите на платата, начинот на утврдување на вредноста на бодовите, додатоците на плата како и сите други прашања кои се однесуваат на платата на административните службеници.

Со Главата XV се уредува престанокот на работниот однос, условите за престанок на работниот однос и други прашања кои се однесуваат на престанокот на работниот однос.

Со Главата XVI се уредува спроведувањето на надзорот, во смисла дека за спроведувањето на законот се грижи органот на државната управа надлежен за управата, а инспекциски надзор над спроведувањето на одредбите од законот врши Државнио управен инспекторат.

Со Главата XVII се уредуваат прекршочните одредби за непочитување на одредбите на законот.

Со Главата XVIII се уредуваат преодните и завршни одредби.

ПРИЧИНИ ЗА ПРОБЛЕМИТЕ КОИ СЕ ПРЕДМЕТ НА РАЗГЛЕДУВАЊЕ

Од досегашната имплементација на Законот за административни службеници воочени се следните проблеми:

ГЛАВА I ОСНОВНИ ОДРЕДБИ

Опис на проблемот: Членот 4 од законот го регулира опфатот на законот. Согласно овој член со овој закон се уредува статусот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници. Определени прашања во врска со работниот однос на административните службеници во судството и јавното обвинителство, дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија и ревизијата на ИПА, регулаторните тела и Народната банка на Република Македонија, во целост или делумно, можат да бидат уредени со закон и со колективен договор, на начин различен од овој закон. Постапката за вработување на административни службеници регулирана со овој закон е задолжителна и за вработување на административни службеници во дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија и ревизијата на ИПА, како и регулаторните тела.

Ваквата непрецизна дефиниција доведува до проблеми во примена на законот. Имено како што сега е регулирано, определени прашања во врска со работниот однос на административните службеници во судството и јавното обвинителство, дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија и ревизијата на ИПА, регулаторните тела и Народната банка на Република Македонија, во целост или делумно, можат да бидат уредени со закон и со колективен договор, на начин различен од овој закон. Од друга страна пак законот пропишува дека постапката за вработување од Законот за административни службеници е задолжителна и за вработување на административни службеници во дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија и ревизијата на ИПА, како и регулаторните тела. Ваквата законска регулација предизвикува проблеми, затоа што дел од регулаторните тела си имаат пропишано со закон или колективен договор услови за вработување поинакви од тие утврдени во Законот за административни службеници, но со оглед на фактот што постапката за вработување е задолжителна, при што дел од оваа постапка е и административната селекција, невозможно е да се применат условите кои произлегуваат од посебните закони и колективните договори, затоа што бодувањето во постапката за административна селекција е утврдено со законот и со Уредбата, а тие не ги препознаваат условите од посебните закони и колективните договори. Дополнителен проблем е што законот никаде не пропишува обврска колективните договори да се донесуваат по претходна согласност на Министерството за информатичко општество и администрација во однос на нивната усогласеност со Законот за административни службеници.

Можно решение: Редефинирање на опфатот на законот, со измена на членот 4 од истиот, во насока на точно прецизирање на главите од Законот за административни службеници, кои се задолжителни за сите административни

службеници, како и точно прецизирање на главите од законот кои може поинаку да се регулираат со посебни закони и со колективни договори. Исто така е потребно, членот 4 да се дополни со одредба со која ќе се бара задолжително мислење од Министерството за информатичко општество и администрација за сите општи и посебни прописи со кои се регулираат прашања кои се предмет на регулирање на Законот за административни службеници.

Опис на проблемот: Членот 5 од законот ги дефинира поимите кои се користат во законот. Во овој член се опфатени дефиниции на седум поими, и тоа работно место, сродни работни места, влезни нивоа, стручни квалификации, работно искуство во струката, работни компетенции и орган надлежен за буџетот на институцијата. Поимите кои се опфатени во членот 5 не одговараат на потребите на законот. Имено поимот сродни работни места е веќе непотребен, затоа што со измените и дополнувањата на законот се укинати групните огласи, заради кои беа дефинирани сродните работни места, кои веќе не се користат како поим во законот. Од друга страна, многу поими кои се користат во законот, не се опфатени во членот 5 или пак се дефинирани во рамките на останатите глави од законот (вработување, унапредување, мобилност, јавен оглас, интересен оглас, управување со ефектот, и др.)

Можно решение: Да се измени членот 5 од законот, со тоа што од него ќе отпаднат оние поими кои законот не ги користи повеќе, а ќе бидат опфатени сите останати поими кои се дефинирани во останатите глави од законот.

ГЛАВА II КООРДИНАЦИЈА НА РАБОТАТА НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Опис на проблемот: Членот 7 од законот ги регулира надлежностите на Министерството за информатичко општество и администрација во однос на имплементацијата на Законот за административни службеници. Во ставот 1 точка 8) од овој член е пропишано дека министерството, покрај другото го донесува и Кодексот за административни службеници. Кодексот е општ акт кој ги пропишува етичките стандарди и правилата на однесување на административните службеници. Со оглед на општиот карактер на овој акт, како и важноста на овие етички стандарди и правила на однесување, треба да се разгледа можноста Кодексот, наместо само за административните службеници да важи за сите вработени во јавниот сектор.

Во рамките на овој член во ставот 2 е пропишано дека за извршување на надлежностите кои се однесуваат на стручното усовршување на службениците, Министерството формира организациона единица за стручно усовршување на административните службеници како Академија за стручно

усовршување на административните службеници (во натамошниот текст: Академијата). Со оглед на опфатот на поимот административни службеници, како и предвидените обуки кои оваа организациска единица треба да ги реализира (5 генерички обуки за секој службеник), статусот на оваа организациска единица воопшто не одговара на потребите.

Можно решение: Да се избрише точката 8) од членот 7 став 1 законот, со тоа што правниот основ за донесување на кодексот ќе се префрли во Законот за вработените во јавниот сектор, а со него ќе се регулираат етичките стандарди и правила на однесување на сите вработени во јавниот сектор. Оваа промена во законот, ќе повлече промена и во член 40 став 3 алиенја 5, член 46 ставови 2 и 3 и член 59 став 3 алинеја 2.

Да се разгледа можноста Академија за стручно усовршување на административните службеници да го промени статусот, односно да биде посебно правно лице, со соодветен број на вработени, како и просторни и технички капацитети, за да одговори на потребите на администрацијата. Модалитетите за начинот на уредување на Академијата се дел од сеопфатната анализа подготвена од страна Центарот за управување со промени (ЦУП) во соработка со МИОА.

Опис на проблемот: Членот 12 од законот ја регулира организационата единица за управување со човечки ресурси. Согласно ставот (3) од овој член со цел за успешно реализирање на постапките на вработување, унапредување и мобилност на административни службеници и други вработени во институцијата, организирање и координирање на стручното усовршување и управувањето со учинокот на административните службеници и другите вработени во институцијата, како и вршењето на други работи во врска со човечките ресурси во институцијата, организационите единици за управување со човечки ресурси се организираат во Мрежа на организационите единици за управување со човечки ресурси, со која претседава државниот секретар за информатичко општество и администрација. Воспоставувањето на мрежата за управување со човечки ресурси не треба да биде единствено заради имплементација на Законот за административни службеници, туку оваа мрежа треба да има поширока примена, за сите прашања во врска со работниот однос на вработените во јавниот сектор, поради што оваа мрежа треба да биде дел од Законот за вработените во јавниот сектор.

Можно решение: Да се измени членот 12 од законот, со тоа што од него ќе избришат ставовите 3 и 4, а правниот основ за воспоставување на мрежата за управување со човечките ресурси да биде даден во Законот за вработените во јавниот сектор.

Опис на проблемот: Со членот 14 од законот се утврдени надлежностите на Агенцијата за администрација. Покрај другите надлежности, согласно алинејата 5 од овој член, Агенцијата за администрација води евиденција на кандидати кои доставиле лажни докази во пријавата за вработување. При тоа со членот 42 ставови 3, 4 и 5 од основниот Закон за административни службеници беше пропишано дека кандидатите за кои постои сомневање дека доставиле лажни докази, се евидентираат привремено во Агенцијата и истата е должна во рок од седум дена да ги информира надлежните органи за утврдување на вистинитоста на доставените докази. Доколку надлежните органи утврдат вина на кандидатот за доставување на лажни докази, се должни во рок од 30 дена да ја известат Агенцијата, при што кандидатот се евидентира во Агенцијата и не може да се вработи како административен службеник во период од десет години од денот на неговото евидентирање во Агенцијата. 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 и истиот има право да се пријави на следните јавни огласи. Со Одлука на Уставниот суд на Република Македонија, У.бр. 163.2014 се укинати ставовите 4 и 5 од членот 42 од законот. Поради ваквата одлука на Уставниот суд, надлежноста на Агенцијата од членот 14 алинеја 5 да води на евиденција на кандидати кои доставиле лажни докази во пријавата за вработување, е безпредметна.

Можно решение: Во членот 14 алинејата 5 да се избрише.

Опис на проблемот: Во членот 15 ставови 2 и 3 од законот е пропишано дека директорот на Агенцијата има заменик кој го именува и го разрешува Собранието на Република Македонија, на предлог на Владата на Република Македонија за време од шест години. За својата работа и за работата на Агенцијата директорот и неговиот заменик одговараат пред Собранието на Република Македонија. Не е прецизно регулирано дека се работи за заменик директор.

Можно решение: Во членот 15 ставови 2 и 3 по зборот „заменик“ да се додадат зборовите „директор“.

Опис на проблемот: Насловот на членот 18 гласи „Сектор за селекција на кандидати за вработување“. Истиот термин се корисит и во ставот 1 од овој член. Видот на организациската единица која ќе ја спроведува селекцијата на кандидати за вработување не треба да биде предмет на законско регулирање.

Можно решение: Во насловот на членот 18 како и во ставот 1 од овој член наместо „Сектор за селекција на кандидати за вработување“ треба да стои „Организациска единица за селекција на кандидати за вработување“.

ГЛАВА IV КЛАСИФИКАЦИЈА НА РАБОТНИ МЕСТА НА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

Опис на проблемот: Со членот 23 од Законот за административни службеници се регулираат нивоата на работни места на административни службеници од категоријата А – секретари. Државен секретар се назначува во министерствата, Секретаријатот за европски прашања и Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор. Генерален секретар се назначува во Уставниот суд на Република Македонија, Судскиот совет на Република Македонија, Советот на јавни обвинители на Република Македонија, Народниот правобранител, Државното правобранителство на Република Македонија, Инспекцискиот совет, Државниот завод за ревизија, Државната изборна комисија, Државната комисија за спречување на корупцијата, Комисијата за верификација на фактите, Комисијата за заштита на конкуренцијата, Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Агенцијата, Државната комисија за жалби по јавни набавки и Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка Дирекцијата за заштита на личните податоци. Секретар на градот Скопје се назначува во градот Скопје. Секретар на општина се назначува во општините со седиште во град и во општините со седиште во село. Секретарот се назначува од страна на раководното лице на институцијата од редот на административните службеници од категоријата Б, односно од редот на раководните вработени и истиот треба да ги исполнува посебните услови за работното место за нивото Б4 на раководни административни службеници. Мандатот на секретарот 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. Од имплементација на постојниот член 23, во однос на секретарите во институциите воочени се повеќе проблеми и тоа:

- Со ставот 3 од законот, не се опфатени сите институции во кои се назначува Генерален секретар. Дополнително материјалните закони не се усогласени со Законот за административни службеници во однос на назначувањето и мандатот на секретарот (пример Изборниот законик, во кој одредбата за Генералниот секретар не соодветствува на Законот за административни службеници).
- Во ставовите 6, 7 и 8 од членот 23 е пропишано дека секретарот треба да ги исполнува посебните услови за работното место за нивото Б4 на раководни административни службеници. Ваквото определување на посебните услови за местото секретар е непрецизно, односно,

секретарот треба да исполнува услови за било кое раководно ниво, а не само за Б4. Со оглед на фактот што секретарот се назначува од редот на раководните административни службеници (а за определено лице да стане раководен службеник, треба да ги исполни и општите и посебните услови), дополнителното прецизирање на овие услови е непотребно и збунувачко.

- Нема никаква мерит процедура за назначување на секретари. Дополнително треба да се преоцени дали за секретар треба да биде назначено раководно лице од друга институција, затоа што законот сега пропишува дека секретарот се назначува од раководните службеници од самата институција. Меѓутоа во пракса се случува определено лице да биде трајно преземено во институцијата, а потоа да биде назначено за секретар со што се руши целата концепција на овој институт.
- Согласно ставот 9 мандатот на секретарот 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. Ваквата законска одредба предизвикува огромни проблеми во пракса и е спротивна на целите поради кои е воведено нивото на работни места секретари. Имено секретарите, со оглед на фактот дека доаѓаат од редот на раководните административни службеници треба да обезбедат континуитет во работата на институцијата. Со тоа што на денот на престанок на мандатот на функционерот престанува и мандатот на секретарот се доведува до блокада во работата на институциите. Имено мандатот на секретарот мора да трае се додека ново избраниот или именуваниот функционер не назначи нов секретар, со кој акт ќе го разреши постојниот секретар. Само така ќе се овозможи континуитет и непречено функционирање на институциите. Досега во повеќе случаи поради ваквата законска одредба се доведуваа до блокада определени институции (Државна комисија за спречување на корупција, Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, општините и сл.)

Можно решение: Заради надминување на воочените проблеми во членот 23, потребно е истиот да биде изменет во следнава насока:

- Со ставот 3 од законот, да се опфатат сите институции во кои се назначува Генерален секретар, при што ќе се пропише задолжителна примена на Законот за административни службеници, во случај на неусогласеност на посебните закони со овој закон.
- Во ставовите 6, 7 и 8 од членот 23 да се избришат одредбите согласно кои секретарот треба да ги исполнува посебните услови за работното место за нивото Б4 на раководни административни службеници. Со

оглед на фактот што секретарот се назначува од редот на раководните административни службеници (а за определено лице да стане раководен службеник, треба да ги исполни и општите и посебните услови), дополнителното прецизирање на овие услови е непотребно и збунувачко.

- Да се пропише мерит процедура за назначување на секретари. Со оглед на фактот што преку постапка на мобилност, раководно лице од една институција, може да биде трајно преземено во друга институција и да биде назначено за секретар, а имајќи го во предвид фактот дека секретарот раководи со административните службеници и најдобро е да биде лице кое веќе работи во институцијата и ја познава внатрешната состојба, да се преоцени можноста за секретар да биде назначено лице со определено работно искуство во самата институција пред назначување на таа позиција.
- Мандатот на секретарот да биде до назначување на нов секретар, а не да се врзува со мандатот на функционерот, за да нема вакум и проблеми со функционирањето на институциите во случај на промена на функционери. Дополнително треба да се преоцени каква ќе биде заштитата и правниот статус на секретарот кога истиот ќе биде разрешен о позицијата секретар, односно дали истиот ќе се врати на претходното работно место или да има право да биде распореден на највисокото ниво на раководни административни службеници, а имајќи го во предвид искуството кое го стекнува како секретар на определена институција.

Опис на проблемот: Во членот 24 од законот се регулираат нивоата на работни места на административни службеници од категоријата Б – раководни. Во категоријата на раководни административни службеници, проблеми има во однос на нивото Б1 – државни советници. Имено од описот на ова ниво, произлегува дека овие административни службеници може да ги има само во министерствата. Сепак законот не пропишува никакви ограничувања, па оттука државни советници може да се вработат во секоја институција на јавниот сектор, дури и во општина, иако од називот произлегува дека се работи за службеници од централни државни институции. Дополнителен проблем е што овие административни службеници воопшто не раководат, односно не се одговорни за раководење на ниту една организациска единица, па оттука и истите по опшиот на своите задачи воопшто не се раководни службеници туку се највисокото ниво на стручни административни службеници.

Можно решение: Државните советници да бидат изземени од категоријата Б – раководни административни службеници, со тоа што треба да се размисли за воведување на концептот „висока државна служба“, во која би влегле пред сè државните советници, за кои ќе има јасно пропишана процедура за

вработување. Дополнително треба да се преоцени дали има потреба во сите институции да има ниво Б1, односно ова ниво да биде дозволено само во министерствата, и евентуално во институции со поголем број на вработени. При тоа треба да се има во предвид дека Законот за вработените во јавниот сектор ја воведе и категоријата посебни советници, чии работни задачи се преклопуваат со задачите на државните советници.

Опис на проблемот: Во членовите 24, 25 и 26 од законот како посебна работна компетенција за вработување е утврдено и активно познавање на еден од трите најчесто користени јазици на Европската Унија (англиски, француски, германски). Во пракса познавањето на странски јазик не е потребно за извршување на работните задачи, за секое работно место, односно само за дел од работните места, реално е потребно познавање на странски јазик.

Можно решение: Да се преоцени можноста условот за познавање на странски јазик да се бара само за оние работни места за кои тоа е неопходно за извршување на работните задачи.

Опис на проблемот: Во членот 27 од законот се регулираат звањата на административните службеници. Со ставот 2 од овој член е пропишано дека за административните службеници во судството и јавното обвинителство, дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија, ревизијата на ИПА, регулаторните тела, Народната банка на Република Македонија, како и во институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје, нивоата во рамките на категориите можат дополнително да се опишат со звања утврдени во посебните закони. Затоа во пракса има сосема различни звања за исто ниво на работно место (на пример раководителите на сектор некаде имаат звања директори, со што се создава дополнителна забуна во однос на нивниот статус, односно дали истите се службеници или функционери. Ваквата законска можност се користи како основ за зголемување на платите на административните службеници во овие институции, и тоа во делот за плата кој се однесува за ниво, иако истите вршат исти, па дури и помалку сложени работни задачи од вработените во министерствата. Сепак во овој дел, најважен е членот 85 став 1 од законот, кој дава можност платите да се регулираат различно со колективните договори и со посебните закони.

Можно решение: Да се преоцени можноста звањата утврдени во членот 27 став 1 од законот да бидат задолжителни за сите административни службеници, односно да не може со посебните закони и со колективните договори да се менуваат звањата на админитративните службеници.

ГЛАВА VI ПОПОЛНУВАЊЕ НА РАБОТНИ МЕСТА НА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

Опис на проблемот: Во членот 31 од законот се регулираат општите и посебните услови за пополнување на работно место. Согласно ставот 1 од овој член за пополнување на работно место на административен службеник кандидатот треба да ги исполни следниве општи услови: да е државјанин на Република Македонија; активно да го користи македонскиот јазик; да е полнолетен; да има општа здравствена способност за работното место и со правосилна судска пресуда да не му е изречена казна забрана на вршење професија, дејност или должност. Два од овие услови се проблематични и тоа: активното користење на македонскиот јазик и општата здравствена способност за работното место. Имено за активното познавање на македонскиот јазик, согласно Уредбата за постапката за вработување на административни службеници е предвидено да се доделат 2 бода во делот на интервјуто. Општата здравствена способност пак е врзана за работното место, што значи дека за секое работно место треба да се бара ваква потврда, што предизвикува непотребни трошоци за кандидатите.

Можно решение: Да се преоцени можноста од воведување на пообјективни начини на докажување на познавањето на македонскиот јазик (свидетелства од основно и средно образование и уверенија за завршено високо образование). Условот за општа здравствена состојба да биде општ, односно да не биде врзан за работното место. Доказите кои се водат во службена евиденција на јавните органи да се прибавуваат по службена должност.

ГЛАВА VII ВРАБОТУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

Опис на проблемот: Во членот 34 од законот е уредено барањето за објавување на јавниот оглас. Согласно овој член за започнување на постапка за вработување, секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар до Агенцијата доставува барање за објавување на јавен оглас, кој Агенцијата во рок од 5 дена од приемот на барањето треба да го објави. Кон барањето, се приложува извод од годишниот план на

институцијата во однос на бројот на планирани нови вработувања и бројот на реализирани нови вработувања по припадност на заедница, доколку до датумот на поднесување на барањето биле реализирани, известувањето за обезбедени финансиски средства. Претставува дилема дали при објавување на јавниот оглас, треба да бидат запазени роковите од годишните планови за вработување, како и дали јавните огласи треба да се објавуваат согласно планираниот распоред во рамките на планот. Во овој дел Законот за вработените во јавниот сектор јасно пропишува дека институциите имаат обврска да ги планираат вработувањата со годишни планови, согласно со нивните потреби, а врз основа на Методологијата за планирање на вработувањата во јавниот сектор согласно со начелото за соодветна и правична застапеност. Согласно членот 20-б став 11 од овој закон бројот на нови вработувања во планот за кој е добиено позитивно мислење од Министерството за информатичко општество и администрација може да се менува во текот на годината за која се однесува само по претходно добиена согласност од надлежните органи за давање на согласност. Од тука јасно произлегува дека само во случај на промена на бројот на нови вработувања се менува годишниот план, а не и во случај на промена на датуми или работни места.

Можно решение: Да се допрецизираат законските одредби во однос на тоа во кои случаи се врши измена и дополнување на годишните планови.

Опис на проблемот: Во членот 36 од законот се регулираат пријавата за вработување на административни службеници. При тоа согласно ставот 2 од овој член кон пријавата кандидатите задолжително ги прикачуваат следниве докази за податоците внесени во истата, во скенирана форма: доказ за државјанство на Република Македонија, доказ за општа здравствена способност за работното место, уверение/диплома за завршен степен на образование, потврда за работа со програми за канцелариско работење и потврда за положен стручен испит или лиценца или уверение од соодветната стручна област, доколку истите се посебен услов за работното место и се назначени во јавниот оглас. Овие докази имаат фискални импликации, односно вработените се должно да ги обезбедат овие докази за определен финансиски трошок. При тоа доколку кандидатот аплицира за повеќе работни места, за секое од нив треба да обезбеди доказ за општа здравствена способност за работното место (доколку аплицирал на три места му требаат три потврди), затоа што законот бара потврда за работното место (за кое аплицирал).

Согласно ставот 3 од овој член кон пријавата кандидатите можат да прикачат и: извод од историјатот на вработувања, доколку кандидатот бил претходно

вработен, издаден од агенција за вработување, препораки од претходните работни места, кои содржат контакт податоци од лицето кое го препорачува, потврди за посетувани обуки, стручни сертификати од други стручни квалификации и специјализации, трудови и публикации, меѓународно признат сертификат за познавање на еден од шесте официјални јазици на Обединетите нации, потврда за волонтерски стаж, издадена од волонтерскиот регистар на Министерството за труд и социјална политика, односно волонтерска книшка, издадена од Министерството за труд и социјална политика, а потпишана од раководното лице на институцијата и изјави или други документи од интерес на работното место. Во овој став проблем претставува непрецизната законска дефиниција на извод од историјатот на вработувања, доколку кандидатот бил претходно вработен, издаден од агенција за вработување. Имено услов за вработување е определено работно искуство, кое во членот 5 од законот се дефинира како периодот евидентиран во агенција за вработување како работен стаж, кој вработениот го поминал во работен однос после стекнување на определен степен и вид на образование и во кој вршел работи и работни задачи за кој е потребен таков степен и вид на образование. Изводот од историјатот на вработувања, може да несоодветствува со работниот стаж, доколку на вработениот не му е платен целокупниот претходен стаж.

Можно решение: Да се измени членот 36 од законот, во насока да намалат трошоците за кандидатите при аплицирање на јавен оглас за вработување. Имено државјанството да се докажува со важечка лична карта, а општата здравствена состојба да се докажува општо, а не за секое одделно работно место.

Во однос на работното искуство да се прецизира, дали ќе се бара работен стаж или само работно искуство, при што имајќи ги во предвид целите на законот, најдобро е да се земе реалното работно искуство за соодветен вид на образование, без оглед дали за тоа работно искуство е платен стажот или не. Во овој дел треба да се промени и дефиницијата на поимот „работно искуство“ во членот 5 од законот.

Опис на проблемот: Во членот 37 од законот е регулиран составот на Комисијата за селекција. Согласно ставот 2 од овој член Комисијата за селекција е составена од: административен службеник од Секторот за селекција на кандидати во Агенцијата кој е претседател на Комисијата и негов заменик, раководителот на организационата единица за управување со човечки ресурси, односно административниот службеник кој ги врши работите кои се однесуваат за управување со човечки ресурси ако нема организациона единица во институцијата која вработува и негов заменик, раководителите на организационите единици во кои работните места се пополнуваат, односно

непосредно претпоставените доколку нема раководители како и нивни заменици и/или административен службеник од Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор и негов заменик доколку постапката се спроведува за органи на државната управа. Досегашното искуство покажува дека составот на комисијата е премногу комплексен и бара да се врати решението од Законот за државни службеници, согласно кое комисијата беше составена од три члена, и тоа еден раководен административен службеник, еден стручен административен службеник од институцијата која вработува и еден член од Агенцијата за администрација.

Можно решение: Да се преиспита можноста од промена на членот 37 став 2 од законот, во однос на составот на Комисијата за селекција, со тоа што истата би била составена од три члена, и тоа еден раководен административен службеник, еден стручен административен службеник од институцијата која вработува и еден член од Агенцијата за администрација.

Опис на проблемот: Во членот 39 од законот е регулирана административната селекција. Согласно ставот 4 од овој член стручните квалификации се вреднуваат во однос на формалното и неформалното образование. Во Уредбата за спроведување на постапката за вработување на административни службеници, во членот 12 е пропишано дека неформалното образование се вреднува на начин што секое уверение или секој меѓународно признат стручен сертификат кој е поврзан со област која е релевантна за работното место, се вреднува со 1 бод, при што за неформално образование може да се добие најмногу 3 бода. Ваквото дефинирање на неформалното образование е не прецизно и дава можност од дискреционо толкување но и предизвикува несигурност во постапката за административна селекција.

Во овој дел проблем претставува и ставот 6 кој пропишува дека формалното образование на кандидатите за административни службеници од категориите Б и В се вреднува согласно со постигнатиот успех на сите циклуси на студии кои ги завршил кандидатот и од 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.

Можно решение: Да се измени членот 12 од Уредбата за спроведување на постапката за вработување на административни службеници, со тоа што прецизно ќе се дефинира кои уверенија и сертификати може да се бодуваат како неформално образование, односно кои уверенија и сертификати се релевантни за секое од работните места.

Да се преиспита можноста од укинување на вреднувањето на формалното образование согласно рангирањето на универзитетот според ранг-листата на домашни универзитети согласно со Законот за високот 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.

Опис на проблемот: Во членот 40 од законот е регулиран испитот за административен службеник. Согласно ставовите 11 и 12 од овој член со испитот за административен службеник во дипломатијата, царинската и даночната администрација и инспекциските служби, државната ревизија и ревизијата на ИПА, како и во ревизорските тела се проверуваат познавањата на кандидатот во други области утврдени со посебните закони, базите на прашања за испит за административен службеник во овие случаи ги формира и ревидира институцијата за која се спроведува испитот. Во пракса овие институции воопшто немаат доставено свои бази на прашања.

Можно решение: Да се избришат ставовите 11 и 12 од членот 40 од Законот за административни службеници, односно за сите институции на јавниот сектор, базите на прашања за испитот за административен службеник да бидат идентични. Можеби, едно од решенијата треба да биде да се најде механизам да се натераат овие институции да доставуваат бази на прашања од соодветната област ако сметаме дека се суштински и треба кандидатот да има повеќе познавање во областа, покрај познавање за прашањата кои може да се идентични за сите административни службеници.

Ова се повторува !

Опис на проблемот: Во членот 41 од законот е регулирана постапката за полагања на испити, при што е истакнато дека оваа постапка е комплексна, непрецизно регулирана и дека со истата се повредува приватноста на кандидатите поради тоа што истата се снима и директно се пренесува на веб страната на Агенцијата за администрација.

Можно решение: Да се преоцени можноста од поедноставување на постапката за полагање на испити, со измени на членот 41 од законот, со тоа што ќе се укине снимањето и пренесувањето на полагањето на испитите

Опис на проблемот: Во членот 42 од законот е регулирана третата фаза од постапката за селекција, односно проверката на веродостојноста на доказите и интервјуто. Согласно со ставот 1 од овој член проверката на веродостојност на доказите ја врши Комисијата за селекција за што кандидатите се должни да ги

донесат на увид во оригинал или заверен препис, сите докази, најмалку три часа пред почетокот на интервјуто. Во пракса, кога има мал број на кандидати, проверката на веродостојноста на доказите се завршува доста брзо, па потоа беспотребно се чека три часа да се спроведе интервјуто.

Можно решение: Да се скрати рокот од проверка на веродостојноста на доказите до интервјуто, со измена на член 42 став 1, во насока дека интервјуто ќе започне веднаш по проверката на веродостојноста на доказите.

Опис на проблемот: Во членот 44 од законот е регулиран изборот на кандидати. Согласно со ставовите 2, 3 и 4 од овој член во случај кога на било која од ранг-листите нема доволно кандидати со припадност на заедница за која согласно годишниот планот на институцијата се предвидени новите вработувања, истиот се повторува само за оние работни места и за оној број на извршители, колку што недостасуваат. Доколку и при второто повторување на јавниот оглас, на ранг-листите нема доволно кандидати со припадност на заедница за која согласно годишниот планот на институцијата се предвидени новите вработувања, колку што извршители се бараат, Комисијата изготвува единствена ранг-листа на која се рангираат кандидатите од сите претходно објавени огласи за тоа работно место и ги избира најдобро рангираните од таа листа, без оглед на припадноста на заедница, и во рок од три дена и ги предлага на институцијата. Доколку на ранг-листите нема доволно кандидати, јавниот оглас во тековната година се повторува се додека работните места не се пополнат со најдобро рангираните кандидати без оглед на нивната припадност на заедница. Во членот нема никакви прецизни одредби околу повторувањето на постапката.

Можно решение: Да се дополни членот 44 со одредби со кои прецизно ќе се регулира на кој начин и во кои рокови ќе се изврши повторувањето на постапката.

Опис на проблемот: Во членот 45 од законот е регулирана одлуката за избор на кандидат за вработување. Согласно постојното решение секретарот, односно раководното лице во институциите во кои не се назначува секретар, во рок од пет дена по добивањето на предлогот на кандидат е должен да донесе одлука за избор. Одлуката за избор се доставува до избраниот кандидат и се објавува на интернет страницата и на огласната табла на Агенцијата. Против одлуката за избор на кандидат за вработување незадоволниот кандидат има право во рок од осум дена да поднесе жалба до Агенцијата, односно до надлежен орган согласно со овој закон. Законот не дава можност да се запре постапката за вработување, односно да не се избере кандидат доколку никој од кандидатите не одговара на потребите на институцијата.

Можно решение: Да се преоцени потребата од воведување на можност од запирање на постапката за вработување или не избор на кандидат. При тоа треба да се земе во предвид дека сегашното законско решение е вакво со цел да

се избегне можност од било какво влијание и местење на огласите за вработување, затоа што доколку се даде можност од запирање на постапката или неизбор, истата ќе може да се користи се додека не треба да се избере некој точно определен кандидат.

ГЛАВА VIII УНАПРЕДУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

Опис на проблемот: Согласно членот 48 од законот постапката на унапредување има за цел да им овозможи на административните службеници кариерно напредување, односно преминување од пониски на повисоки работни места. При постапката на унапредување се почитува начелото за соодветна и правична застапеност. Ставот 5 од овој член пропишува дека на интерниот оглас може да се јави административен службеник, вработен во истата институција, кој ги исполнува општите и посебните услови за пополнување на работното место пропишани за соодветното ниво во овој закон и во актот за систематизација како и: да е оценет со оцена „А“ или „Б“ при последното оценување, да е на работно место на непосредно пониско ниво или да е на работно место во рамки на истата категорија во која е работното место за кое е објавен интерниот оглас, да поминал најмалку две години на тековното работно место и да не му е изречена дисциплинска мерка во последната година пред објавувањето на интерниот оглас. Во овој став непрецизни се алинеите 1 и 3. Алинеата 1 пропишува дека услов за вработениот да може да биде унапреден е „да е оценет со оцена „А“ или „Б“ при последното оценување“. Не е јасно наведено за кое последно оценување се мисли, дали последно спроведено оценување или последното оценување кое го имал вработениот (ова особено во случај на подолготрајно отсуство од работа во случај на боледување или мирување на работниот однос согласно закон). Дополнително непрецизна е и алинеата 3 која бара вработениот да поминал најмалку две години на тековното работно место. Имено вработениот може во текот на работата да биде распоредуван внатрешно или да биде преземен во друга институција на работно место на исто ниво, односно не мора да биде на истото работно место. При тоа тој може совесно и одговорно да си ги извршува работните задачи и да биде оценуван со оцена „А“ или „Б“. Нелогично е поради тоа што му е сменето работно место, вработениот да не може да биде унапреден.

Можно решение: Да се измени членот 48 став 5 алинеја 1 во смисла дека вработениот треба да биде оценет со оцена „А“ или „Б“ на последното оценување на кое бил оценуван, додека пак алинејата 4 треба да биде сменета во смисла дека вработениот треба да помине најмалку две години на работно место на исто ниво.

Опис на проблемот: Во членот 48 од законот е регулирана Комисијата за селекција за унапредување. Согласно ставот 2 од овој член Комисијата е

составена од: раководителот на организационата единица во која се пополнува работно место преку постапка за унапредување, кој е претседател на Комисијата и негов заменик од редот на раководните административни службеници од институцијата, раководителот на организационата единица за управување со човечки ресурси или административниот службеник кој ги врши работите кои се однесуваат на управување со човечки ресурси ако нема организациона единица во институцијата која вработува, кој е член и негов заменик од редот на раководните административни службеници од институцијата и административен службеник од Секторот за селекција на кандидати за вработување во Агенцијата, кој е член и негов заменик. Во овој член воопшто не е утврдено кои се обврските на членовите на комисијата за унапредување кои доаѓаат од Агенцијата за администрација. Имено праксата покажува дека овие членови воопшто не се потребни, односно ја усложнуваат целокупната постапка. При тоа треба да се има во предвид дека голем број на институции немаат седиште во Скопје, поради што се предизвикуваат и непотребни трошоци.

Можно решение: Да се измени членот 50 став 2 со тоа што Комисијата за селекција за унапредување нема да има член од Агенцијата за администрација, освен доколку нема доволен број на вработени, самата да ја спроведе оваа постапка.

ГЛАВА IX СТРУЧНО УСОВРШУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

Опис на проблемот: Во членот 56 од законот е регулирана Годишната програма за генерички обуки на административните службеници. Согласно ставот 2 од овој член врз основа на програмата која ја донесува Министерството за информатичко општество и администрација, секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар е должно за секој административен службеник во институцијата да избере најмалку пет генерички обуки годишно и истите да ги внесе во неговиот индивидуален план за стручно усовршување. Во пракса овие обуки, кои во најголем дел се електронски, многу малку се користат, поради што оваа законска одредба воопшто не се имплементира во пракса, а истата може да го доведе во прашање и процесот на оценување.

Можно решение: Да се преиспита и евентуално да се намали бројот на задолжителни генерички обуки, со измена на членот 56 став 2 од законот.

Опис на проблемот: Во членот 57 од законот е регулирана Годишната програма за обуки за испитот за административно управување. Согласно овој член Министерството подготвува годишна програма за обука за административно управување која министерот ја донесува најдоцна до 1 јули

во тековната година, за наредната. Врз основа на програмата, секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар е должно за секој административен службеник во институцијата на работно место на нивото B1, да предвиди обука за административно управување и истата да ја внесе во неговиот индивидуален план за стручно усовршување. Ваквата законска одредба воопшто не се применува, односно не се спроведуваат задолжително обуки за испитот за административно управување за административните службеници од нивото B1.

Можно решение: Да се преземат активности за доследна имплементација на членот 57 од законот (зајакнување на капацитетите на министерството, подобра координација на институциите) или бришење на обврската за задолжително спроведување на обука за испитот за административно управување за вработените од нивото B1.

Опис на проблемот: Во членот 59 од законот е регулиран испитот за административно управување. Согласно овој член Испитот за административно управување е стручен испит и истиот, согласно со закон, е посебен услов за унапредување на административен службеник на работно место од категоријата Б. Испитот за административно управување може да го полага најмногу три пати годишно секој кандидат за пополнување на работно место од категоријата Б. Испитот за административно управување го организира и спроведува Агенцијата во соработка со Министерството најмалку еднаш неделно и истиот се состои од два дела, и тоа: теоретски дел со кој преку одговарање на прашања во вид на компјутерски тест се проверува знаењето на кандидатот за општите прописи од административната област и практичен дел со кој преку студии на случај во електронска форма се проверува способноста на кандидатот за управување со јавни финансии, управување со проекти и познавање на Кодексот за административни службеници. Базата од најмалку 200 прашања за теоретскиот дел и најмалку 50 студии на случај од практичниот дел ги формира Министерството во соработка со високообразовна институција при што најмалку еднаш годишно истите се ревидираат. Праксата покажува големи потешкотии во полагање на испитот за административни управување и тоа во практичниот дел со кој преку студии на случај во електронска форма се проверува способноста на кандидатот за управување со јавни финансии, управување со проекти и познавање на Кодексот за административни службеници. Имено административните службеници кои го полагале овој дел од испитот сметаат дека прашањата за управување со јавните финансии и за управување со проекти се премногу сложени и детални при што нема соодветна литература од која истите би можеле да се подготват. Дополнително што обуките за овој испит иако се предвидени со законот, воопшто не се реализираат во пракса.

Можно решение: Да се разгледа можноста од целосно редефинирање на членот 59 од законот, преку замена на испитот за административно управување со менаџерски испит, или пак со поедностаување на постојните бази на прашања, а особено на студии на случај, како и преку спроведување на обуките во пракса.

Опис на проблемот: Во членот 60 од законот е регулирано менторството. Менторство е метод на пренесување на знаења и вештини меѓу административните службеници и истото може да биде советодавно или практично. Советодавното менторство е пренесување на знаења и вештини преку конкретни совети на менторот и се врши заради развој на општите компетенции на вработениот. Практичното менторство се остварува преку набљудување на работата на менторираниот административен службеник, постојани консултации и преку практична работа и се врши заради развој на посебните компетенции на вработениот. Ментор може да биде секој административен службеник кој е распореден на работно место на повисоко ниво од административниот службеник кој е менториран и кој завршил обука за ментор. Министерството води Регистар на ментори кој содржи податоци за менторот (име и презиме, работна позиција и институција), а кој е јавно објавен на веб страницата на Министерството. Менторот и менторираниот административен службеник, по успешно завршеното менторство, подготвуваат изјави за завршено менторство. Испитот за административно управување. Во пракса одредбите за менторство воопшто не се применуваат.

Можно решение: Да се разгледа можноста воведување на пробна работа во период од 6 месеци за сите ново вработени административни службеници, при што во овој период истите задолжително би имале ментори. Заради соодветна мотивација, менторите за време на менторирањето да добиваат 10 % зголемување на износот на.

Опис на проблемот: Во однос на Главата која се однесува на стручното усовршување на вработените, недостасуваат одредби со кои ќе се регулира стручно усовршување по барање на самите вработени. Исто така недостасуваат одредби со кои ќе се регулира статусот на обучувачите од редот на административните службеници. Имено воопшто нема законски основ, вработените да можат да спроведуваат обуки и за тоа да добијат соодветен надомест, што влијае истите воопшто да не прифаќаат вакви обврски. На крај во оваа глава недостасуваат и одредби со кои ќе се регулираат обуки на јазиците на припадниците на заедниците.

Можно решение: Главата која се однесува на стручното усовршување на вработените, да биде дополнета со член со кој ќе се регулира стручно усовршување по барање на самите вработени. Оваа глава треба да биде

дополнета со одедби со кои ќе се регулира статусот на административните службеници кои ќе се јават во улога на обучувачи. Исто така да се овозможи спроведување на обуки и на јазиците на припадниците на заедниците.

ГЛАВА X УПРАВУВАЊЕ СО ЕФЕКТОТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Опис на проблемот: Со Главата X се регулира управувањето со учинокот на административните службеници во, оценувањето на административните службеници и оценките кои можат да ги добијат. Во членовите 61, 62, 63, 64, 65, 66 и 67 се регулирани Систем за управување со ефектот, Утврдување на работните цели и задачи, Утврдување на план за стручно усовршување, Континуирано следење на ефектот и полугодишно интервју, Оценување на ефектот на административниот службеник, Постапка на оценување во други околности и Годишна оцена на административниот службеник. Досегашната пракса покажува несоодветна примена на овие законски одредби. Поради недоследна примена наи/или можноста за злоупотреба на

Можно решение: Ревизија главата за управување со ефектот, со тоа што задолжително оценувањето ќе биде врз основа на компетенции, но со поедноставување на процедурата, укинување на гласачките кутии и утврдување на нов модел на дистрибуција на наградите и казните. **Опис на проблемот:** Со членот 66 од законот е регулирана постапката за оценување во други околности. Согласно овој член административниот службеник кој во текот на годината за која се врши оценувањето, бил отсутен од работа подолго од шест месеци (боледување, неплатено отсуство и друго), како и административниот службеник кој за прв пат се вработил како административен службеник и работел пократко од шест месеци во периодот за кој се врши оценувањето, нема да биде оценуван. Оценувањето на административниот службеник, кој во текот на годината за која се врши оценувањето, преку постапка на мобилност се распоредени, односно преземени на друго работно место, го врши новиот, врз основа на писмен извештај од претходниот оценувач. Доколку оценувачот во текот на годината за која се врши оценувањето го промени работното место, или ќе му престане работниот однос, оценувањето на административните службеници со кои раководел, го врши новиот, врз основа на писмен извештај од претходниот оценувач. Во овој член не е регулирана ситуацијата во која има промена на функционерот при што од тој функционер не се завршени некои од фазите на оценување (на пример полугодишното интервју). Во ваков случај целокупната постапка за оценување е незаконска, а новоименуваниот функционер не може да ги отстрани недостатоците во постапката за оценување.

Можно решение: Да се дополни членот 66 со став во кој ќе се регулира можноста од дополнително спроведување на определени фази од постапката

за оценување, доколку без никаква вина на раководното лице на институцијата постапката не е доследно спроведена.

ГЛАВА XII ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Опис на проблемот: Со членот 72 од законот се утврдени случаите на дисциплинска неуредност. Согласно точката од овој член дисциплинската неуредност претставува полесна повреда на работната дисциплина, работните задачи, угледот на институцијата или на административниот службеник, и тоа со неоправдано неизвестување на непосредно претпоставениот административен службеник, секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар за спреченоста за недоаѓање на работа во рок од три часа. Од друга страна во членот 36 став 2 од Законот за вработените во јавниот сектор, во случај на спреченост за доаѓање на работа, вработените се должни да го известат непосредно претпоставениот, односно раководното лице на институцијата до истекот на дневното работното време на работодавачот. Како што може да се види овие два члена се во колизија, односно вработениот треба до крајот на работното време да го известат претпоставениот за своето отсуство од работа, а ќе одговара доколку не го известат секретарот за отсуството во рок од три часа.

Можно решение: Да се усогласи алинејата 8 од членот 72 со членот 36 став 2 од Законот за вработените во јавниот сектор, односно службеникот да одговара за дисциплинска неуредност доколку до крајот на работното време не известат за своето отсуство од работа.

Опис на проблемот: Со членот 74 од законот се регулирани дисциплинските мерки. Согласно ставот 2 алинеја 1 од овој член со одлука за утврден дисциплински престап на административниот службеник може да му се изрече парична казна во висина од 30% од висината на едномесечниот износ на нето платата исплатена во последниот месец пред дисциплинскиот престап во траење од еден до шест месеци. Од друга страна пак членот 84 од Законот за работни односи пропишува дека во зависност од степенот на одговорноста на работникот, условите под кои е направена повредата на работните обврски и на работниот ред и дисциплина, поранешната работа и однесување на работникот, тежината на повредата и нејзините последици, работодавачот може на работникот да му изрече парична казна, која не може да биде поголема од 15% од последната исплатена месечна нето плата на работникот, во траење од еден до шест месеца. Очигледно е дека во однос на висината на казната, членот 74 став 2 алинеја 1 од Законот за административни службеници и членот 84 од Законот за работни односи не се усогласени.

Со членот 74 став 2 алинеја 2 од законот како една од дисциплинските мерки за дисциплински престап е предвидено распоредување на административното службеник на работно место на непосредно пониско ниво. Забелешката во однос на оваа одредба е можноста за евентуални злоупотреби, со цел вработените да се уназадуваат.

Во членот 74 став 5 е пропишано дека во одлуките за изрекување на дисциплински мерки, задолжително се наведува датумот од кој истите се извршуваат. Ваквата одредба е неприменлива, затоа што не може при изрекување на мерката да се знае од кога истата ќе биде извршна, затоа што тоа зависи од фактот дали незадоволниот административен службеник ќе вложи жалба, во кој рок ќе се одлучи по жалбата и како ќе се одлучи по жалбата.

Можно решение: Да се усогласи членот 74 став 2 алинеја 1 од Законот за административни службеници со членот 84 од Законот за работни односи, односно висината на казната да не може да биде повисока од 15% од последно исплатената нето плата. Да се разгледа можноста од доработка на случаите кога може да се изрече дисциплинска мерка распоредување на работно место на непосредно пониско ниво, со цел да се избегне можноста од било какви злоупотреби. Да се избрише ставот 5 од членот 74 од законот, поради тоа што истиот е неприменлив во пракса, или да се измени во смисла дека во одлуката ќе се наведе датумот кога истата ќе се изврши во моментот кога ќе стане конечна.

Опис на проблемот: Со членот 75 од законот се регулира изрекувањето на дисциплинските мерки. Согласно ставовите 1 и 2 од овој член дисциплинските мерки против административниот службеник за дисциплинска неуредност ги изрекува секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар, во рок од седум дена од денот на добиениот писмен извештај од претпоставениот административен службеник. По исклучок, доколку нема претпоставен административен службеник, писмениот извештај го поднесува раководен службеник, секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар. Не е јасно кој раководен административен службеник, доколку нема претпоставен административен службеник може да поднесе писмен извештај за изрекување на дисциплинска мерка за дисциплинска неуредност.

Во ставот 4 од истиот член е пропишано дека против одлуката за изрекување на дисциплинска мерка за дисциплинска неуредност, незадоволниот административен службеник има право во рок од осум дена да поднесе жалба до Агенцијата, односно до надлежен орган согласно со овој закон. Во овој дел се укажува дека е нејасно од кога започнува да тече рокот од осум дена.

Можно решение: Да се измени членот 75 став 2 од законот, со цел да се допрецизира кој раководен административен службеник може да поднесе писмен извештај за изрекување на дисциплинска мерка за дисциплинска неуредност, доколку службеникот нема непосредно претпоставен административен службеник.

Прашањето за засметување на роковите е јасно регулирано со Законот за општата управна постапка, согласно кој, роковите се засметуваат од следниот ден од денот кога службеникот го примил решението за изрекување на дисциплинската мерка.

Опис на проблемот: Со членот 76 од законот се регулира дисциплинската постапка за дисциплински престап. Согласно ставот 1 од овој член секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар, со решение формира комисија за водење на дисциплинска постапка за дисциплински престап (во натамошниот текст: дисциплинска комисија), во рок од осум дена од денот на поднесувањето на предлогот за покренување на дисциплинска постапка во кој задолжително се содржани причините за поведување на постапката. Праксата покажува дека рокот од осум дена за формирање на комисија е премногу краток.

Согласно ставот 2 од истиот член дисциплинската комисија е составена од претседател, шест члена и нивни заменици. Ваквиот состав на дисциплинската комисија е премногу сложен, односно седум члена се премногу за водење на дисциплинска постапка.

Со членот 76 став 8 е пропишано дека претседателот е должен најдоцна во рок од 20 дена од денот на формирањето на дисциплинската комисија да свика седница за која уредно ги поканува членовите и административниот службеник против кој е поведена постапката, десет дена пред денот на одржувањето на седницата. И овој рок во пракса се покажува како премногу краток, односно истиот треба да се преиспита.

Со ставот 15 од истиот член по усвојување на дисциплинската мерка истата му се предлага на секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар, кој во рок од три дена е должен да донесе решение за изрекување на дисциплинска мерка. И овој рок е премногу краток, а може да се случи секретарот службено да биде отсутен и да не може да го запази овој рок.

И во овој член има забелешки во однос на засметување на рокот за жалбата од ставот 22.

Можно решение: Да се преиспитаат роковите од член 76 ставови 1, 8 и 15, односно истите да се продолжат, со цел да може дисциплинската постапка доследно да се спроведе. Исто така да се преиспита составот на комисијата од

ставот 2, односно истата да биде составена од најмногу 3 члена, решение кое се покажа како ефикасно од Законот за државни службеници (сега вон сила).

Прашањето за засметување на роковите е јасно регулирано во овој законсо Законот за општата управна постапка, согласно кој, роковите се засметуваат од следниот ден од денот кога службеникот го примил решението за изрекување на дисциплинската мерка.

Опис на проблемот: Со членот 78 од законот се регулира застареноста на поведување на дисциплинската постапка. Согласно со овој член дисциплинската постапка не може да се поведе ако поминал еден месец од денот кога непосредно раководниот административен службеник, односно секретарот во институцијата, дознал за повредата на службената должност. Дисциплинската постапка не може да се поведе ако поминале три месеци од денот кога е сторена повредата на службената должност, освен кога дисциплинската постапка се поведува по наод на внатрешна ревизија за што рокот на застареност е една година. Ако повредата на службената должност повлекува и кривична одговорност, дисциплинската постапка за утврдување на одговорноста на административниот службеник застарува во рок од две години од денот на дознавањето за повредата. Во примената на овој член проблем претставуваат кратките рокови за поведување на дисциплинска постапка (и субјективниот и објективниот рок), а исто така е нејасно во кој случај повредата на службената должност значи повлекување и на кривична одговорност, односно дали само поведување на кривична постапка или пак изрекување на правосилна пресуда за сторено кривично дело.

Можно решение: Да се преиспитаат субјективниот и објективниот рок за поведување на дисциплинска постапка од ставовите 1 и 2 на членот 78, како и да се допрецизира во кои случаи повредата на службената должност повлекува кривична одговорност, при што најсоодветно е овие случаи да се врзат за изрекување на правосилна судска пресуда за сторено кривично дело.

Опис на проблемот: Со членот 79 од законот се регулира извршувањето на паричните казни. Согласно со овој член задршката од плата на име изречени парични казни на административниот службеник за сторена дисциплинска неуредност или дисциплински престап, во текот на еден месец не може да надмине една третина од износот на неговата вкупна нето плата за тој месец. Ако на вработениот административен службеник му престане работниот однос во институцијата во која му била изречена парична казна, наплатата на изречената парична казна, по барање на институцијата во која што казната е изречена, ќе ја спроведе новиот работодавач или надлежен орган во постапка утврдена со закон. Нејасна е одредбата кој и на каков начин ќе ја изврши

паричната казна, доколку административниот службеник го промени работодавачот.

Можно решение: Да се допрецизира ставот 2 од членот 79, со јасна процедура кој и на каков начин ќе ја изврши паричната казна на административниот службеник кој го променил работодавачот.

Опис на проблемот: Со членот 80 од законот е регулирана суспензијата. Имено административниот службеник може да биде суспендиран од институцијата врз основа на решение на секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар. Административниот службеник може да биде суспендиран од институцијата во случаи кога против него е покрената кривична постапка за кривично дело сторено на работа или во врска со работата или е покрената дисциплинска постапка за дисциплински престап, а повредата е од таква природа што неговото натамошно присуство во институцијата додека трае постапката штетно ќе се одрази врз институцијата, односно ќе го осуети или оневозможи утврдувањето на одговорноста за дисциплински престап. Со оглед на фактот што согласно член 19 став 10 од Законот за административни службеници, жалбата го одлага извршувањето на актот донесен од страна на првостепениот орган, што како правило важи и во овој случај, одлагањето на суспензијата поради жалба е спротивно на целите заради кои е изречена суспензијата и може да предизвика дополнителна штета.

Можно решение: Членот 80 од законот да се дополни со уште една одредба со која ќе се утврди дека во случај на суспензија, жалбата не го одлага извршувањето на изречената мерка суспензија.

ГЛАВА XIII МАТЕРИЈАЛНА ОДГОВОРНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Опис на проблемот: Со членот 82 од законот е регулирана постапката за утврдување на материјална одговорност. Согласно ставот 5 од овој член против административниот службеник, кој во рок од 60 дена од конечноста на одлуката за надоместок на штета, не ја надомести штетата, институцијата поведува постапка пред надлежниот основен суд. Нејасно е за каква постапка пред надлежен суд се работи и кој ќе ја води оваа постапка (органот или државното правобранителство).

Можно решение: Во членот 82 од законот во ставот 5 да се допрецизира каква постапка ќе се поведе против административниот службеник кој во рок од 60 дена нема да ја надомести предизвиканата штета, како и кој ќе биде надлежен да ја води оваа постапка.

ГЛАВА XIV ПЛАТА И НАДОМЕСТОЦИ НА ПЛАТА НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Опис на проблемот: Согласно членот 86 од законот платата на административниот службеник се состои од следниве компоненти: основна компонента и исклучителна компонента. Во членот 87 од законот е регулирана основната компонента на плата, која ја сочинуваат дел на плата за степен на образование, дел на плата за ниво и дел на плата за стаж. Како што може да се види системот на плата е премногу едноставен и доведува до „урамниловка“ затоа што не ја одразува тежината и обемот на работа, кои треба да бидат основни параметри за утврдување на платата. Дополнителниот законот не предвидува дополнителни бодови за магистри и доктори на науки, како што претходно предвидуваше стариот Закон за државни службеници. Сепак ваквата одредба во законот за државни службеници овозможуваше дискреција за тоа на кого овие бодови ќе му бидат пресметувани (се бараше магистратурата или докторатот да бидат услов за работното место), а немаше никакви законски критериуми кога овие бодови може да се пресметуваат (често имаше случаи магистратурата и докторатот воопшто да не се важни за работното место но сепак истите да се исплаќаат).

Можно решение: Да се преиспита целиот систем за плата, односно задолжително во пресметката на платата да влезат сложеноста и обемот на работа која ја имаат службениците. Со оглед на фактот дека се работи за едно од најчувствителните прашања во однос на статусот на административните службеници, кон решавање на овој проблем да се пристапи систематски, а доколку е можно тоа да биде дел од посебен закон, за плати на сите вработени во јавниот сектор.

Опис на проблемот: Со членовите 89, 90, 91 и 92 се регулираат додатоците на плата. Во пракса овие одредби, како и одредбите од членот 93 за други надоместоци на плата не се применуваат соодветно, што влијае на мотивираност на административните службеници при извршување на нивните работни обврски. Дополнително недостасуваат јасни и прецизни одредби за награда на административните службеници, затоа што членот 94-а став 1 пропишува дека на административниот службеник кој е оценет со годишна оценка „А“, му се доделува надоместок за успешност во работењето во висина на платата примена во последниот месец од годината за која се вршело оценувањето, доколку во буџетот на институцијата се обезбедени средства за таа намена. Оваа одредба предизвикува правна несигурност и нееднаквост, затоа што за некои службеници наградата може да биде исплатен, а за други не. Исто така недостасуваат јасни одредби за привлекување и задржување на кадри од дефицитарни професии (ИТ кадар, кадар во ИПА сектори и одделенија и сл.

Можно решение: Доследно да се почитуваат членовите за додатоци на плата. Да се загарантира наградата за сите службеници кои ќе бидат оценети со оцена „А“ и да се воведат одредби за привлекување и задржување на дефицитарни кадри во администрација.

ГЛАВА XV ПРЕСТАНОК НА РАБОТНИОТ ОДНОС НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Опис на проблемот: Со членот 98 се утврдени видовите на престанок на работен однос. Согласно ставот 5 од овој член на административниот службеник му престанува работниот однос по сила на закон, ако:

- ја загуби работната способност со денот на доставувањето на правосилното решение за утврдување на загубената работна способност,
- му престане државјанството на Република Македонија, со денот на доставувањето на решението за отпуст од државјанство на Република Македонија,
- биде осуден за кривично дело во врска со службената должност, со денот на правосилноста на пресудата,
- му е изречена казна забрана за вршење на професија, дејност или должност, со денот на правосилноста на пресудата,
- поради издржување на казна затвор во траење подолго од шест месеци, со денот на започнувањето на издржување на казната,
- неоправдано отсуствува од работа најмалку три работни дена последователно во еден месец,
- се утврди дека при вработувањето премолчил или дал неистинити податоци во однос на општите и посебните услови за вработување,
- во рок од три работни дена не се врати на работа по завршувањето на неплатеното отсуство поради стручно оспособување или усовршување,
- органот на државната управа надлежен за инспекциски надзор во рок од една година утврди дека вработениот е вработен спротивно на одредбите од овој закон и
- други услови согласно со овој закон и посебните закони.

Алинеите 3 и 4 се во спротивност со алинејата 5 од овој став, како и со Кривичниот законик на Република Македонија. Дополнителен проблем претставува немањето на јасни критериуми кога административниот службеник при вработувањето премолчил или дал неистинити податоци во однос на општите и посебните услови за вработување.

Членот 98 од законот, не е усогласен со членот 104 од Законот за работни односи, кој дава можност, вработениот, на негово барање да може да го продолжи работниот однос до 67 години старост.

Можно решение: Да се усогласи членот 98 став 5 со Кривичниот законик, како и со членот 104 од Законот за работните односи.

ГЛАВА XVII ПРЕКРШОЧНИ ОДРЕДБИ

Опис на проблемот: Со член 101 се утврдени глобите за непочитување на законот. При тоа глобите се премногу високи и изнесуваат, од 4.000 до 5.000 евра во денарска противвредност за директорот на Агенцијата за администрација, од 7.500 до 15.000 евра во денарска противвредност, за раководните лица на институциите, од 3.500 до 7.000 евра во денарска противвредност за секретарите, односно за раководните лица во институциите во кои не се назначуваат секретари, од 2.000 до 3.000 евра за членовите на Комисијата за селекција и на Комисијата за ревизија, како и од 100 до 200 евра во денарска противвредност за кандидатите.

Она што исто така е забележано е дека Државниот управен инспекторат не располага со соодветни овластувања за да ги отстрани сите незаконитости утврдени при надзор над спроведување на законот.

Можно решение: Да се намалат глобите во законот. Во однос на надлежностите на Државниот управен инспекторат, истите треба да соодветствуваат на недостатоците кои треба да се острани, но оваа материја треба да биде регулирана во Законот за управната инспекција.