

**Антикорупциска проценка на легислативата,
Извештај за Законот за преземање
административни службеници вработени преку
програмата К-5 во Министерството за
политички систем и односи помеѓу заедниците**

Дарко Аврамовски

Проектот „Набљудување на успешноста на работата на Државната комисија за заштита од корупција“ е Финансиран од Фондацијата Отворено општество - Македонија. „Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество- Македонија“.

Импресум

Наслов: t

Автор: Дарко Аврамовски

Издавач: Институт за демократија
„Социетас Цивилис“ – Скопје

Дизајн: Матеа Лондза Шумковска

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.antikorupcija.mk>

Проектот „Набљудување на успешноста на работата на Државната комисија за заштита од корупција“ е финансиран од Фондација Отворено општество – Македонија.

„Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондација Отворено општество – Македонија.

Вовед

Со потпишувањето на Охридскиот рамковен договор, една од обврските кои ги презеде државата беше обезбедување соодветна и правична застапеност во органите на државната и на локалната власт на малцинските етнички заедници. Како дел од овие заложби беа преземени повеќе мерки за поттикнување на вработувањето на малцински етнички заедници во органите на државната и локалната власт, низ годините беа донесени повеќе програми и акциски планови, а беше формиран и Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор, кој потоа прерасна во Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците, како орган кој е надлежен за спроведување на мерките за зајакнување на довербата и унапредувањето на соживотот.

Од друга страна, имајќи ги предвид своите заложби за приклучување кон Европската Унија, Република Северна Македонија, исто така, започна повеќе процеси на реформи на различни сектори, со цел тие да се прилагодат на европските стандарди за професионално, експедитивно и ефикасно работење. Имајќи го предвид самиот обем на реформските процеси и различните полиња и сектори кои ги опфаќаа, реформите даваа многу различни ефекти. Во рамките на ова, беа вклучени и обиди за реформирање на администрацијата, со што би се намалил бројот на вработени во неа, а воедно и би се зголемила нејзината ефикасност и експедитивност, меѓутоа овие реформи ретко кога беа оценувани во поглед на нивниот ефект, како и степен на практична имплементација.

Поради ова, јавната администрација во државата останува да биде критикувана од домашната и меѓународна јавност како тромава и неефикасна, состојба која е настаната поради високиот степен на злоупотреба на вработувањето во јавниот сектор за лични или политички цели. Ваквите сомнежи беа потврдени со објавувањето на нелегално прислушуваниите материјали кои открија цела традиција злоупотреба на извршната власт за лични или политички цели. По промената на власта во 2017 година, следуваа повеќе извештаи и откривање вработени во јавниот сектор кои иако биле вработени и земале плата, воопшто не оделе на работа, од кои како повпечатлив беше случајот со Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор (сега Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците), каде што беше откриено дека околу 1 300 од 1 400 вработени не оделе на работа, а имале редовни примања, што всушност предизвика и кулминација на проблемот кој очигледно се провлекувал десетици години буквално низ целата јавна администрација¹.

Во обид да се минимизираат негативните ефекти од ваквата ситуација, Владата го предложи, а Собранието во скратена постапка во декември 2020 година го изгласа Законот за преземање административни службеници вработени преку Програмата К-5 во Министерството за политички систем и односи помеѓу заедниците. Конкретниот закон има за цел да ги прераспoredи нераспоредените административни службеници

¹ <https://pina.mk/4209-regrutatsija-na-3-509-mladi-administrativtsi-vredna-100-milioni-evra/>

од Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците, вработени преку програмата за соодветна и правична застапеност, Програма K-5, во органите на државната и на локалната власт и други државни органи основани согласно со Уставот и со закон 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 Северна Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во Град Скопје².

За потребите на оваа анализа е искористена Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата на Државната комисија за спречување на корупцијата³, како и Компаративната анализа и методологија на Регионалниот совет за соработка на Југоисточна Европа и Регионалната антикорупциска иницијатива⁴.

² <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=6a7d67d7-794e-4a87-8140-ac694e0f0fbb>

³ https://www.dsk.mk/fileadmin/PDF/Metodologija_za_antikorupciska_proverka_na_legislativata.pdf

⁴ http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study_Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

Детектирани ризици од корупција и судир на интереси во Законот за преземање административни службеници вработени преку програмата К-5 во Министерството за политички систем и односи помеѓу заедниците

Законот е донесен за конкретна цел и регулира исклучително тесно подрачје, кое впрочем е веќе регулирано со важечки одредби во Законот за работните односи, Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор, кои се применуваат во оној дел во кој Законот за преземање на административните службеници не нуди посебни одредби. Ова значи дека овој закон е *lex specialis* кога станува збор за постапката за преземање на службениците и ги дерегира останатите прописи во таа насока, иако истиот нуди исклучително малку одредби, поточно само 10 члена. Ваквото прецизно и наменско регулирање на определено подрачје со посебен закон во правото, генерално е пракса која се избегнува бидејќи таа може да предизвика разни несакани ефекти, но и да го зголеми сомневањето во јавноста за искреноста на намерите зад еден таков закон.

Најнапред мора да се истакне дека овој закон во суштина се коси со Законот за административните службеници, како и Законот за работните односи согласно чии одредби укажуваат на дисциплинска одговорност и целосно прекинување на работниот однос во случај кога работникот не доаѓа на работа. Во оваа насока, самиот закон претставува ризик од корупција и судир на интереси, бидејќи

озможува заобиколување позитивни законски одредби, а со цел да се задржи противправна корист за трето лице и воедно се коси со принципите на добро управување и владеење, бидејќи охрабрува задржување непродуктивни вработени во јавната администрација.

Согласно членот 4 од законот, Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците изготвува План за преземање на нераспределените административни службеници, кој потоа се усвојува од страна на Владата, додека, пак, органот надлежен за буџетот на институцијата во која се презема вработениот дава согласност за Планот. Во овој член може да се забележи дека Министерството има големи дискрециони овластувања за креирање на Планот за преземање на административните службеници и целосна слобода да одлучи во кој орган или институција и на кој начин ќе бидат преземени службениците, што неминовно претставува ризик за корупција. Во насока на ова, не се предвидени посебни одредби со кои се прецизира начинот на кој Министерството одлучува, постапката во која се креира Планот, учеството на засегнатите лица (како вработените кои треба да бидат преземени, така и на правните лица во кои треба да бидат преземени службениците), па така

овие дискрециони овластувања стануваат уште поголем ризик од појава на корупција и судир на интереси, првенствено преку нивна злоупотреба при изборот на поволни места за преземање на службениците.

Како што беше напоменато, согласно овој закон, единствен орган кој треба да даде согласност за преземањето е органот надлежен за буџетот на институцијата во која се презема вработениот. Колку за споредба, согласно членот 44 од Законот за вработените во јавниот сектор, преземањето на службениците може да се изврши само доколку за тоа постои согласност од:

1. самиот службеник,
2. раководното лице од институцијата од која се презема службеникот,
3. раководното лице од институцијата во која се презема службеникот
4. Министерството за информатичко општество и администрација и
5. органот надлежен за давање согласност на годишниот план за вработување на институцијата во однос на буџетот.

Оттука, отсуството на сите овие чинители во постапките по Законот за преземање на службениците претставува значително зголемување на ризиците од корупција, најмногу поради концентрацијата на моќта на одлучување во Министерството за политички систем и односи со заедниците и органот надлежен за буџетот во институцијата во која се презема вработениот.

На овој начин, се врши целосно заобиколување на МИОА и правните лица кои се директно засегнати од промената на човечките ресурси, што во голема мера одзема дел од гарантните механизми за спречување на корупцијата, но и добро владеење и управување во јавниот сектор.

Од друга страна, работникот кој треба да биде преземен согласно членот 4, став 8, потпишува изјава со која го прифаќа решението за трајно упатување на друго работно место, а доколку тоа одбие да го потпише, согласно ставот 9 од истиот член, му се укинува работното место во Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците и се евидентира на трансфер листата за можни преземања на Министерството за информатичко општество и администрација. Во отсуство на какви било критериуми, услови и акти за подетално уредување на начинот на донесување на Планот за прераспределување, како и големата дискрециона слобода на одлучување на Министерството за политички систем и односи помеѓу заедниците, ваквите одредби можат лесно да бидат злоупотребени со цел да се нанесе штета на трето лице (во конкретниот случај, лицето кое треба да биде преземено), или, пак, да се издејствува добивање некаква против-правна корист од лицето кое треба да биде преземено.

Посебен ризик е што во овој закон е предвидено дека согласноста ја дава единствено органот надлежен за буџетот на институцијата во која се презема службеникот, без да биде потребна согласност од самата институција во која се презема тој. Во определени случаи тоа може да бидат две сосема различни институции, односно правни лица, па така барањето согласност само

од едното во случај кога преземањето би имало импликации врз двете правни лица, може да доведе до невоедначеност во постапувањето во пракса, па дури и до целосна злоупотреба на одредбите и заобиколување на потребите и волјата на правното лице во кое се презема вработениот. Во најлошото сценарио, овие одредби може да бидат злоупотребени и да настане фактичко присилување на правните лица, во кои се презема службеникот, да го прифатат преземањето, а под закана од прекршочна казна поради несистематизирање на работните места согласно Планот за преземање. Со други зборови, институцијата мора да го прифати вработениот, независно од сопствените потреби за човечки ресурси и нивни конкретни квалификации, како и целосно да ги промени актите за систематизација на работните места независно на своите реални потреби и можности. Поради тоа, намалувањето на овие критериуми за согласност за преземањето и нивното неусогласување со членот 44 од Законот за вработените во јавниот сектор, значително влијаат кон зголемување на ризиците за појава од корупција во овој аспект, наметнувајќи го Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците како доминантен орган кој го диктира целиот процес, односно повторно концентрирајќи голема моќ на одлучување на едно место.

Имајќи предвид дека законот е доста краток, очекувано е дека во него нема да бидат соодветно предвидени сите ситуации, поради што може да се случи зголемување на ризиците за појава на корупција и судир на интереси. Конкретно во членот 4 од законот, не е предвидено какви последици би настанале доколку Владата не го усвои Планот предложен од страна на

Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците, или, пак, доколку органот надлежен за буџетот на институцијата во која се презема вработениот не даде согласност за Планот, односно преземањето. Ова е дотолку повеќе комплексно прашање ако се земе предвид дека истиот овој член во ставот 4 прецизира дека „Владата ќе го усвои планот во рок од 30 дена од денот на влегување во сила на овој закон“, поради што останува нејасно дали овој рок може да биде продолжен во случај на недавање согласност, или, пак, постојат определени санкции доколку Владата не постапи во дадениот законски рок. Ваквата правна празнина остава можност од злоупотреби и манипулации на постапките за преземање, а со цел да се предизвика штета или корист за себе или за некое друго лице, одолговлекување на постапките, па дури и целосно различно толкување на овие одредби во пракса и појава на различни аршини на постапување.

На ова се надоврзуваат одредбите од членот 5 од законот според кој член раководните лица во институциите од членот 1 од овој закон (институциите кои го вршат преземањето н.з.), се должни да ја започнат постапката за усогласување на актите за систематизација на работните места со одредбите од овој закон во рок од 30 дена од денот на усвојувањето на Планот за преземање. Согласно членот 6, Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците по преземањето на вработените ќе донесе измена на актот за систематизација на работните места во насока на усогласување со потребите на министерството. Во овој контекст е битно да се напомене дека и самата Државна комисија за спречување на корупцијата (ДКСК)

како посебен ризик од корупција претставува честото менување на актите за систематизација за работните места, особено во делот на потребното образование и бројот на вработени, менувањето без давање посебни образложенија за него, како и менувањето на актите за систематизација непосредно пред да биде направено вработувањето⁵. Според сето ова, согласно членовите 5 и 6 од Законот за преземање службеници, фактички се врши легализирање на лошата пракса на прилагодување на актите за систематизација на конкретно лице или лица, наместо на реалните потреби на институцијата, пракса која впрочем сама по себе претставува и висок ризик од корупција. Оттука, вградувањето на вакви одредби со кои се дозволува и охрабрува ваквото постапување значително го зголемуваат ризикот од појава на корупција во постапките за преземање и целосно одат спротивно од препораките на ДКСК.

Доколку надлежните лица не постапат согласно со одредбите од членовите 5 и 6 кои се однесуваат на систематизацијата на работните места согласно Планот за преземање, во членот 7 е предвидена прекршочна глоба во износ од 2 000 евра како санкција за одговорното лице во институцијата. Тука дополнително се комплицира постапката за преземање на службениците, првенствено од аспект на давање согласност од страна на институциите кои треба да го извршат преземањето. Имајќи го предвид ова, особено во комбинација со нејасното дефинирање на последиците од пречекорување на пропишаните рокови за постапување, како и ризиците од различно толкување на законските одредби поврзани со постапката за креирање и усвојување на Планот за преземање, прекршочните одредби

можат да бидат искористени со цел да се изврши присилба врз одговорното лице во институцијата со цел тоа да го прифати Планот за преземање и да ги прилагоди актите за систематизација на работните места на наложениот план, наместо на реалните потреби на институцијата. Во насока на тоа, овие прекршочни одредби оставаат простор за појава на ризици од корупција, поточно одредбите да бидат злоупотребени со цел да се присилат одредени институции или лица да ги креираат политиките за менаџирање на човечките ресурси според определени лични или политички причини. На овој начин, не само што се врши озаконување на промената на актите за систематизација со цел да може да се реализира конкретно вработување или преземање на службениците, туку законот воведува и механизми за присилба во вид на прекршочни санкции со кои дополнително се засилува и охрабрува ваквото постапување.

Она што дополнително привлекува внимание кај членот 7 во кои е опфатена единствената прекршочна одредба е нејзината колизија со прекршочните одредби во Законот за вработените во јавниот сектор. Конкретно во членот 46 од Законот за вработените во јавниот сектор е предвидена прекршочна глоба во износ од 2 000 до 3 000 евра за одговорното лице во институцијата доколку тоа не ја спроведе постапката за донесување на актот за систематизација согласно одредбите на членот 17, односно доколку актот за систематизација не е донесен врз основа на функционална анализа базирана на докази, како и доколку за тоа не добие согласност од Министерството за информатичко општество и администрација во однос на усогласеноста на актите за систематизација на работните места со одредбите од Законот за

вработените во јавниот сектор. Имајќи предвид дека двата закона предвидуваат различно постапување, надлежности и обврски во однос на актите за систематизација на работните места, се поставуваат прашањата:

- Дали одговорното лице во институцијата може да биде казнето според прекршочните одредби од Законот за преземање на административни службеници вработени преку програмата К-5 во Министерството за политички систем и односи помеѓу заедниците доколку тоа ја следи постапката за систематизација на актите согласно Законот за вработените во јавниот сектор, поточно доколку тоа не ги прилагоди актите за систематизација поради неможноста да го оправда со функционалната анализа и не може да добие согласност од МИОА? и
- Дали одговорното лице во институцијата може да биде казнето според прекршочните одредби од Законот за вработените во јавниот сектор доколку тоа постапи согласно со одредбите од Законот за преземање на административни службеници и ги донесе актите за систематизација вон предвидената постапка во членот 17 од Законот за вработените во јавниот сектор, односно доколку не направи функционална анализа со која се поткрепува менувањето на актот за систематизација и доколку за промената на актите не добие согласност од МИОА?

Ваквата неусогласеност на законите помеѓу себе носи сериозни предизвици за владеењето на правото, правната сигурност и предвидливоста на постапувањето, а со тоа носи и зголемени

ризици од корупција и злоупотреба на одредбите со цел да се издејствува конкретната институција да постапи на одреден начин, кој може да биде спротивен на определени законски одредби од двата главни закони кои се однесуваат на преземањето на службениците во јавниот сектор.

Во членот 8 од законот пак, предвидено е дека надзорот над спроведувањето на законот го врши органот на управата надлежен за обезбедување на правичната и соодветната застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната управа. Ваквиот орган не е прецизно дефиниран во самиот закон, меѓутоа согласно предвидените надлежности, станува збор за Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците, па така тоа би ја имало слободата за толкување и извршување на одредбите од овој закон. Така, Министерството е позиционирано како орган кој меѓу другото би бил надлежен и за надзор над сопственото постапување, но и орган кој воедно би можел да врши надзор над работата над кои било органи на државната и на локалната власт и други државни органи, институции кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, разни агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Северна Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје. Со ова, Министерството добива доста широки и дискрециони овластувања за спроведување на одредбите од законот, вклучително и можност да изрекува прекршочни казни, што во комбинација со законските недоречености и нејаснотии дискутирани погоре претставува навистина

специфичен ризик за појава на корупција или судир на интереси.

Конечно, во членот 10, во завршните одредби е предвидено дека законот ќе се применува до денот на целосно завршување на постапката за преземање на административните службеници од Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците. Оваа одредба прилично нејасно и лабаво го дефинира прекинувањето на важноста на овој закон, што само по себе како недефиниран рок е ризик од појава на корупција и злоупотреби на повеќе начини, а воедно придонесува и кон намалување на правната сигурност и предвидливост во постапувањето.

Повторно, гледано во контекст на широките дискрециони овластувања сконцентрирани во еден орган, недефинираната важност, односно временско ограничување на примената на законот добива поголема тежина во насока на појава на корупцијата и судирот на интереси, па дури и целосно погрешна примена на правото и различни или контрадикторни одлуки, што во јавноста може само да ја намали довербата во институциите, како и да ја зголеми перцепцијата за корупција во земјата, а особено во поглед на вработувањето во јавната администрација и нејзините злоупотреби за политички или лични цели.

Заклучоци и препораки

Носењето на овој закон во скратена постапка и без претходно спроведување на процес за проценка на влијанието на регулативата, отсуство на јавност и консултации со засегнатите страни во процесот на подготовка на законот, а со цел истиот да биде решение на комплексен проблем со превработување и злоупотреба на вработувањата во јавната администрација со кои се соочува нашата држава е навистина чудно и неразбирливо. Законот нè води до навистина специфична ситуација, каде фактички се врши рехабилитација, односно простување на сите вработени лица во Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците за нивното досегашно прекршување на работните обврски и им се овозможува нов почеток на ново работно место во органите на државната или на локалната власт, како и останати правни лица основани од нив. Поради ова е неопходно започнување сериозен процес за евалуација на законот и соодветна проценка на вистинските ефекти кои тој може да ги има во пракса, независно дали тоа се директни проблеми поврзани со неговата примена, корупцијата и судирот на интереси, несакани ефекти врз СИГМА-начелата за добро управување во јавната администрација, несоодветно влијаење врз менаџирањето на човечките ресурси во јавната администрација, или индиректни проблеми поврзани со перцепциите во јавноста за злоупотреба на законот, зголемување на перцепциите за корупција во државата, намалување на

довербата на граѓаните во институциите, па дури и намалување на квалитетот на услугите кои граѓаните ги добиваат од јавната администрација.

Во секој случај, во конкретниот законски текст потребно е да се направат конкретни интервенции во неколку члена, најнапред започнувајќи со членот 4 каде што се регулира почетокот на постапката за преземање. Како што беше дискутирано, во овој контекст неопходно е да се додадат одредби со кои соодветно би се предвиделе ситуациите во кои органот кој треба да ги преземе службениците нема да даде согласност за преземањето, како и кога Владата нема да го усвои Планот за преземање на службениците, или, пак, нема да го усвои истиот во предвидениот рок. Во истиот овој член, а со цел намалување на ризиците за корупција и судир на интереси, како и да се избегнат различни постапувања во пракса и поттикнување на нееднаквост во постапувањето, потребно е да се направи усогласување со членот 44 од Законот за вработените во јавниот сектор.

Специфично за членот 7 од законот е што е предвидена прекршочна казна само за раководните лица кои нема да ги усогласат актите за внатрешна организација и актите за систематизација на работните места во рок од 30 дена од денот на усвојувањето на Планот за преземање. Ова е во суштина единствениот рок, но и единственото постапување или непостапување кое согласно овој закон е

санкционирано, што ја поставува оправданоста на ваквото санкционирање и пропорционалноста помеѓу висината на казната и тежината на стореното дело, особено доколку се земе предвид дека во целокупната постапка многу поважни се поведенијата на останатите чинители, како што е креирањето на Планот за преземање од Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците, неговото усвојување од страна на Владата, давањето согласност од страна на органот надлежен за буџетот на институцијата во која се преземаат, како и изготвувањето на решенијата за преземање повторно од Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците. Препораките во овој контекст би биле целосно напуштање на прекршочните одредби и воведување дисциплинска одговорност на надлежните поради нестручно работење.

Во членот 8 е неопходно прецизно да се дефинира органот кој би бил надлежен над спроведувањето на законот, неговите прецизни надлежности и

начин на нивно спроведување, како и прецизните права и обврски на органот во спроведување на надзорот, како и на лицата и органите над кои се спроведува истиот, со цел да се оневозможи произволно постапување и екстензивно толкување на надлежностите, особено во ситуација кога станува збор за орган кој веќе има дискрециони овластувања во примената на законот.

Во завршниот член 10 е потребно да биде прецизно дефинирано до кога ќе се применува законот, како би се избегнале правни празнини, или, пак, произволно толкување на одредбите, па дури и целосно и непотребно одолговлекување на постапката за преземање на службениците, со цел да може да се издејствува продолжено траење на законските одредби кои пружаат поголеми дискрециони овластувања, што неминовно е ризик од појава на корупција, намалување на правната сигурност и намалување на јавната доверба во државните институции.

