

КОМЕНТАР НА ПРЕДЛОГ ЗАКОНОТ ЗА ВИСОКИ РАКОВОДИТЕЛИ

ВОВЕД

Донесување на закон кој ќе ги постави општите стандарди и постапка за избор на високи раководители во јавната администрација е заложба на многу Влади, а ниту една не покажа искрена волја за уредување на овие позиции кои се клучни во управувањето со јавниот сектор. Ова се должи на односот на политичките партии кон јавната администрација како „плен“ кој се дели помеѓу „заслужните“ партиски другари или коалициони партнери, додека за оние лица кои ја носат вистинската експертиза и стручност нема простор доколку не се дел од партиските структури.

Во истражување од 2024 година, каде се анализираат посебните закони кои уредуваат услови, критериуми и постапка за избор на високи раководители на органите на државната управа, ЦУП јасно посочи на далекусежните, позитивни и негативни, последици од начинот на избор на високите раководители:

„Вработувања по заслуга наместо по партиска линија е можно доколку на таков начин се именувани/назначени раководните структури на институциите. Станува збор за домино ефект или ефект на прелевање. Односно, раководните структури (директорите и членовите на управни одбори) треба да бидат своевидна „заштитна брана“ за коруптивни и криминални дејствија во институцијата, како што се вработувањата по пат на корнизам, клиентелизам или патронажа. Но, тие не можат да извршуваат ваква „заштитничка“ улога доколку и тие самите се избрани по пат на корнизам, клиентелизам или патронажа“¹.

Со цел воспоставување на професионална и стручна висока раководна служба, на 23.12.2025 година, на ЕНЕР беше објавен текст на Закон за високи раководители во органите на државната управа и фондовите². Текстот на овој закон, иако не беше без оправдана критика за одредени делови, сепак содржеше одредени новини кои значеа

¹ „Анализа на дискрециони овласштувања при именување и назначување на раководни структури во организациите на државна управа“, Центар за управување (ЦУП), 2024 година, стр. 8.
<https://cup.org.mk/publication/%D0%94%D0%9E%20%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%20%D0%BC%D0%BA%D0%B4.pdf>

² Предлог закон за високи раководители на органите на државната управа и фондовите, Објавен на ЕНЕР на 23.12.2025 година, https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=114787

вистинска реформа во начинот на кој се избираат високите раководители. Овие позитивни новини се однесуваат на подобро уредување на институтот вршител на должност, пропишување на општи услови, пропишување на постапка за избор.

По овој нацрт закон беше организирана јавна расправа во Собранието на Република Северна Македонија (Собранието)³ и беа организирани јавни дебати⁴.

Меѓутоа, на веб страницата на Собранието беше објавен предлог на законот со различно име и различна содржина од таа која беше објавена на ЕНЕР⁵. Ова е само уште еден показател дека не постои политичка волја за покренување на суштинска реформа на јавниот сектор и дека јавната администрација е неопходен „плен“ за политичките партии да опстанат и остваруваат контрола.

ОСВРТ КОН СОДРЖИНАТА НА ПРЕДЛОГ ЗАКОНОТ ЗА ВИСОКИ РАКОВОДИТЕЛИ

Нацрт-законот кој беше предмет на јавна дискусија содржеше одредени новини кои значаеа вистинска реформа и значаен чекор напред кон градење на отчетна, одговорна и професионална администрација. Додека предлог законот кој се најде пред Собранието го задржува *status quo* и само формално може да кажеме дека имаме закон. Ова се должи на повеќе причини, кои произлегуваат од споредбата помеѓу законот кој беше јавно промовиран и законот кој сега е во собраниска процедура, а за полесен преглед ќе ги поделиме во шест категории.

1. Опфат на законот

Законот не содржи поимник, па дефинициите за одредени термини треба да се бараат низ текстот на законот.

Клучниот термин „високи раководители“ е определен како раководна позиција на државен секретар во министерство и директор, заменик директор, член и претседател на управен одбор на орган на државна управа, кој може да биде орган во состав на министерства или самостоен орган на државна управа и управна организација.

Законот не се применува на органите на државната управа од областа на внатрешните работи, одбраната и националната безбедност, како и стручните служби на Владата, регулаторните тела и Државното правобранителство.

Од сите наведени исклучоци, единствено нелогично е изземањето на стручните служби на Владата. Како што кажува и самиот назив, станува збор за стручни, а не

³ <https://cup.org.mk/events/public-debate-on-the-law-on-senior-managers-in-the-parliament-of-the-republic-of-north-macedonia-2026-02-19>

⁴ Учество на извршната директорка на ЦУП Неда Малеска Сачмароска во ТВ дебата на ТВ Телма на тема „Како ќе се избира висок раководен функционер?“, <https://youtu.be/b2XOvcnEPgs?si=3TwiHlOnB2pArFlh> ; Јавна дискусија за предлог-законот за високите раководители на органите на државната управа и фондвите, <https://cup.org.mk/events/public-discussion-on-the-draft-law-on-senior-managers-of-state-administration-bodies-and-funds-2026-01-21>

⁵ Закон за високи раководители, објавен на веб страницата на Собранието на Република Северна Македонија на <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspx?param=95a8e595-fc9d-4ee2-a385-0f2c2f093fd2>

политики служби, кои треба да обезбедат стручна поддршка на Владата и континуитет во нејзината работа, независно од политичката гарнитура која во даден момент има добиено мандат.

Исто така, на високите раководители во органите и фондовите се применуваат и одредбите од други закони со кои се основаат органите за прашања кои не се уредени со Законот за високи раководители, како и за прашања кои со овој закон се упатува на нив.

Ова значи дека законот за високи раководители како општ закон може да се дерогира со посебен закон во кој одредени прашања се пропишуваат на поинаков начин. Ова се должи на две причини. Прво самиот Закон за високи раководители содржи упатувачки одредби дека одредено прашање може поинаку да биде уредено со посебен закон и поставува многу ниски минимални критериуми. Второ, во македонскиот правен систем нема хиерархија помеѓу законите, па Собранието може со посебен закон да уредува одредени прашања на различен начин.

2.Овластувања за државните секретари

Во претходната верзија од законот беше пропишано дека државните секретари ги вршат работите согласно ЗОРОДУ, а во новата верзија од законот е пропишано дека „државните секретари ги вршат работите на управување со човечки ресурси, согласно закон и други работи за кои се овластени од страна на министерот“ (член 4 став 2).

Зборовите „други работи за кои се овластени од страна на министерот“, доделуваат толку широка и неограничена дискреција на министерот, што за последица ќе има создавање на силен или номинален државен секретар.

Имајќи предвид дека во Законот за организација и работа на органите ан државната управа (ЗОРОДУ), Законот за вработени во јавниот сектор и Законот за административни служебници не се содржани одредби кои поконкретно ги уредуваат овластувањата на државните секретари, член 4 став 2 дава широка дискреција на министерот во одредување на „другите работи“ за кои може да го овласти државниот секретар. Ваквата широка дискреција може да резултира со две крајности. Прво, министерот може да не додели никакви овластувања на државниот секретар. Второ, министерот може да го заобиколи заменикот министер и на државниот секретар да му додели толку широки овластувања, што тој de facto ќе биде заменик министер.

Ваква широка дискреција остава простор за арбитарно дејствување на министерот, за кое нема контролен механизам и тоа може да предизвика сериозни поместувања во рамки на работењето на државната администрација. Па, ова решение во пракса може да резултира со „невидлив“ државен секретар кој ќе има минимум и незначителни овластувања или силен државен секретар со вишок овластувања пренесени од министерот.

3.Општи критериуми и услови за избор на високи раководители

Во првата верзија од Законот општите услови за избор беа формулирани не многу ригидно, ниту многу општо, што оставаше доволен, оправдан и ограничен степен на дискреција. Но, во последната верзија од Законот критериумите и условите се значајно намалени.

Условите за образование за директор на орган на државна управа и државен секретар пропишуваат само дека лицето треба да има најмалку високо образование VIА или степен VII/1, без да се прецизира дека образованието треба да биде од областа на ресорот или надлежноста на министерот.

Ова значи дека кандидатот за висок раководител може да има образование во област која воопшто не соодветствува со дејноста на органот со кој раководи.

Условите за работно искуство на директор на орган на државна управа се намалени од 7 години работно искуство и најмалку 5 години раководно искуство, на 5 години работно искуство од кои 2 години раководно искуство, во област соодветна на делокругот на работа или надлежноста на органот.

Условите за работно искуство на државен секретар се намалени од 7 години работно искуство, од кои 2 години во јавен сектор и 2 години раководно искуство, на 5 години работно искуство, од кои 2 години во јавен сектор и 2 години раководно искуство.

Новина е тоа што експлицитно е пропишано дека раководното искуство од 2 години може да биде од јавен или приватен сектор и тоа што е пропишана обврска за поседување на сертификат за познавање на англиски, француски или германски јазик на Б2 ниво.

Признавањето на работното искуство од приватниот сектор е добро решение, бидејќи ја отвора администрацијата за експерти од приватниот сектор кои може значајно да придонесат кон зајканување на нејзините капацитети и перформанси.

Меѓутоа, две години раководно искуство не е доволен критериум за да се смета дека едно лице има соодветни раководни компетенции. Стаува збор за многу низок критериум кој лесно се исполнува и не гарантира професионална и компетентна раководна служба.

Условите за работно искуство на претседател и член на УО се изменети така што претходно беше прецизирано дека е потребно 5 години работно искуство во област соодветна на делокругот и надлежноста на институцијата, сега е само наведено дека треба да има 5 години искуство без прецизирање на област.

4. Мандат

Мандатот на високите раководители е зголемен од 4 на 5 години, со можност да биде пропишано поинаку, но не пократко од 2 години.

Во претходната верзија од закон мандатот на државните секретар беше врза со мандатот на Владата. Сега оваа одредба е избришана.

Добро е тоа што мандатот на високите раководители не е врзан со мандатот на Владата, со цел да се обезбеди континуитет во стручната работа. Меѓутоа, можноста со посебен закон да се одреди мандатот на високиот раководител отвара простор за *de facto* мандатот да биде врзан со мандатот на Владата.

Претходната верзија од законот закон содржеше ограничување дека едно лице може да биде носител на иста функција најмногу два последователни мандати, кое предлог-законот сега не го содржи.

5. Постапка за именување

Во новата верзија од законот, избришана е обврската огласот за избор на висок раководител да се објавува и на веб страницата на Агенцијата за администрација. Целта на ваквата одредба беше, од една страна, да се зајакне положбата на Агенцијата како централен систем за информирање и од друга страна, да се зајакне видливоста на огласот за избор на висок раководител.

Во новата верзија од законот избришан е обврската во огласот да се наведува висината на месечната нето платата. Ова ја намалаува транспарентноста на процесот и работата на високиот раководител. Од една страна, станува збор за информација од авн карактер, а од друга страна секој кандидат има право да знае колку ќе изнесува андоместокот за работата што се пријавува да ја извршува.

Во новата верзија од законот пропишано е дека рокот за пријавување на јавен оглас не може да биде пократок од 7 ниту подолг од 20 дена. Додека во претходната верзија од законот беше предвидена само долна граница од 20 дена. Со ваквото решение се дава можност да биде избран најкраткиот рок, од седум дена, за кои дополнително не е прецизирано дали се работни денови. На ваков начин, огласот нема да добие видливост во пошироката јавност, што нзначи дека нема да има многу пријавени кандидати, што го прави процесот некокурентен.

Во новата верзија од законот избришана е обврската во заклучокот за објавување на јавниот оглас односно интерниот да се утврдува и описот на општите и посебните компетенции кои треба да ги поседува високиот раководител.

Избришана е одредбата дека Комисијата при Влада се формира согласно деловник и точно се прецзиира дека Комисијата е формирана од страна на Генералниот секретар на Владата (во натамошниот текст: Комисија за селекција при Владата), која се состои од пет членови и нивни заменици и тоа: претседател и негов заменик, еден член и негов заменик од Канцеларијата на претседателот на Владата, два члена и нивни заменици од Генералниот секретаријат на Владата и еден член и негов заменик од редот на други раководни државни службеници или други стручни лица за спроведување на постапка за селекција на високи раководители.

Најголемата промена е тоа што е избришана е обврската во одлуката за именување на висок раководител (од страна на Влада или министер) задолжително да е содржано детално образложение во кое се наведени суштествените факти и околности кои биле утврдени, а кои се основа за одлуката. Во новата верзија на предлог законот образложение се дава само на конечната листа со три најуспешни кандидати изготвена од Комисијата за селекција.

Избришана е обврската покрај Одлуката за именување на интернет страницата на Владата и органот на државната управа или фондот каде се именувал висок раководител да се објавуваат и извештајот за спроведена постапка за селекција и образложението на извештајот на Комисијата.

6. Вршител на должност

Во новата верзија од законот избришани се одредбите кои уредуваат кога, по исклучок, може за вршител на должност да се именува лице кое не е вработено во институцијата. Дополнително, нема забрана дека за вршител на должност не може да биде именувано лице кое било дел од претходна постапка за избор, доколку тековно се повторува постапка за избор.

Ваквото решение претставува само делумно уредување на институтот вршител на должност и остава простор за злоупотреба.

6. Преодни и завршни одредби

Изменета е одредбата за донесување на подзаконски акти од 6 месеци на 3 месеци од денот на отпочнување со примена на овој закон.

ЗАКЛУЧОК

Законот за висока раководна служба треба да обезбеди избор на стручни и компетентни лица кои ќе управуваат со институциите од јавниот сектор и кои ќе испорачуваат политики и резултати за граѓаните. Дополнително, овој закон треба да обезбеди мерит систем на највисоките раководни позиции и следствено тој систем да следи на сите пониски позиции во јавните институции и така да предизвика „ефект на прелевање“.

Меѓутоа, предлог законот каков што е поднесен пред Собранието не ветува дека оваа цел може да се оствари. Напротив, предлог законот само ќе значи продолжување на праксата која веќе постои.

Коментарите кои се изнесени во овој документ може да бидат земени предвид и инкорпорирани во текст на потенцијални амандмани за измена на законот пред истиот да биде усвоен од страна на Собранието.

ДИСКЛЕЈМЕР

Овој текст е изработен во рамки на проектот „Преосмислување на управувањето- втора фаза“, кој е спроведен од Центарот за управување со промени (ЦУП) со поддршка од Владата на Обединетото Кралство, преку Британската Амбасада во Скопје. Содржината на овој текст е единствена одговорност на ЦУП и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на NED. Повеќе за проектот прочитајте на следниот линк: <https://cup.org.mk/proekti>



Центарот за управување со промени (ЦУП) е невладина, независна и непрофитна тинк-тенк

организација, основана во 2009 година, со седиште во Скопје и која работи во следните области: Добро управување, реформа на јавната администрација, европски интеграции и социо-економски развој. Повеќе за организацијата прочитајте на следниот линк: <https://cup.org.mk/about-us>

Профилите на ЦУП на социјалните мрежи:

- Facebook: <https://www.facebook.com/centarzaupravuvanjesopromeni>
- LinkedIn: <https://www.linkedin.com/company/80944789/admin/dashboard/>
- Instagram: https://www.instagram.com/cup_skopje?igsh=MXVjajFLYnZqbnJ4bQ==