

КОМЕНТАР НА 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 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

¹ „Анализа на дискрециони овластувања при именување и назначување на раководни структури во органиите 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>

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 вистинска реформа во начинот на кој се избираат високите раководители. Овие позитивни новини се однесуваа 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, а кој на 26 јуни 2026 година Собранието го усвои. Ова е само уште еден показател дека влијанието на политичките структури е толку силно, што во услови на меѓуресурска координација и консултација и меѓупартиски договор, надвор од формалните структури предложеното решение претрпе значителни и неповолни промени објаснети подолу во текстот на овој документ за политики.

ОСВРТ КОН СОДРЖИНАТА НА ЗАКОНОТ ЗА ВИСОКИ РАКОВОДИТЕЛИ

Нацрт-законот кој беше предмет на јавна дискусија содржеше одредени новини кои значеа сериозен исчекор напред кон градење на отчетна, одговорна и професионална администрација, предводена од раководители, избрани врз основа на систем на заслуга, а не исклучиво по пат на патронажа.

Законот усвоен од страна на Собранието видно изменет 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.

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

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/b2X0vcnEPgs?si=3TwiH10nB2pArFlh> ; Јавна дискусија за предлог-законот за високите раководители на органите на државната управа и фондовите, <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>

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 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 на управата и фондовите се применуваат и одредбите од други посебни закони со кои се основаат органите, за прашања кои не се уредени со Законот за високи раководители и за прашања кои овој закон упатува или остава можност да бидат (до)уредени со посебен закон.

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 законите⁶, па Собранието може со посебен закон да уредува одредени прашања на различен начин.

2. 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 VIA 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.

⁶ Се применуваат за општите правни правила дека „посебниот закон го дерогира општиот закон“ (*lex specialis derogat legi priori*) и дека „новиот закон го дерогира постариот закон“ (*lex posterior derogat legi priori*).

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 зајакнување 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.

3. 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 врзан 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 содржеше ограничување дека едно лице може да биде носител на иста функција најмногу два последователни мандати, кое сега усвоениот закон не го содржи.

4. 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 и да се подобри транспарентноста

Во новата верзија од законот избришана 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 јавен карактер, а од друга страна секој кандидат има право да знае колку ќе изнесува надоместокот 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 во 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 значи дека нема да има многу пријавени кандидати, што го прави процесот неконкурентен.

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.

Комисијата подготвува ранг листа на кандидати кои доставиле уредна пријава и ги исполнуваат условите, согласно закон.

Комисијата може да одлучи да се спроведе тестирање на кандидатите на ранг листата, доколку е неопходно заради дополнителна оценка на кандидатите во случај тие да имаат исти бодови на ранг листата.

Комисијата спроведува усно и/или писмено структурирано интервју со оние кандидати кои освоиле повеќе од половина од бројот на бодови кои ги освоил најдобриот кандидат при рангирањето или рангирањето и тестирањето, доколку тестирањето се спровело.

По завршувањето на интервјуто, а имајќи ја предвид ранг листата, Комисијата подготвува конечна листа со најмногу три најуспешни кандидати за висок раководител, придружена со образложение на конечната листа на Комисијата за селекција при Владата.

Понатаму, Владата избира еден од тројцата предложени кандидати и донесува одлука за именување на висок раководител, смаостојно или по предлог на ресорен министер.

5. ОБРАЗЛОЖЕНИЕ НА ОДЛУКАТА ЗА ИМЕНУВАЊЕ

Најголемата промена е тоа што во усвоениот закон не е задржана 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. Според текстот на усвоениот закон, образложение се дава само на конечната листа со три најуспешни кандидати изготвена од Комисијата за селекција.

Исто така, во усвоениот закон не е задржана 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, што повторно остава простор за огромна дискреција и ја намалува транспарентноста во постапката.

6. ВРШИТЕЛ НА ДОЛЖНОСТ

Со овој закон за првпат се уредува институтот „вршител на должност“, кој често се (зло)употребува во јавниот сектор.

Законот пропишува четири основи⁷ кога се применува овој институт, односно кога се именува вршител на должност, дека се именува за периодот до именувањето на висок раководител, но не за период подолг од шест месеци, дека треба да ги исполнува истите услови како високиот раководител и дека исто лице не може да биде именувано за вршител на должност на истата функција на висок раководител повеќе од еднаш.

Меѓутоа, 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.

Заради конфликт на интереси во претходната верзија на законот, беше ограничена можноста за вршител на должност да може да биде именувано лице кое било дел од претходна постапка за избор, доколку тековно се повторува постапка за избор. Во новата верзија на законот ваквото предлог решение е избришано, што повторно остава можности за злоупотреба.

7. 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.

⁷ Член 37 став 1, Вршител на должност на висок раководител може да се именува во следниве случаи: - кога на јавниот оглас или интерниот оглас не се пријавил ниту еден кандидат, а постапката не може навремено да се повтори пред да истече мандатот на постојниот висок раководител, - кога се донела одлука за повторување на постапката, а постапката не може навремено да се повтори пред да истече мандатот на постојниот висок раководител, - кога во текот на неговиот мандат високиот раководител е отсутен поради бременост, раѓање и родителство согласно општите прописи за работните односи или - поради разрешување или предвремен престанок на мандатот на високиот раководител.

ЗАКЛУЧОК

Еден од клучните проблеми со кои се соочува македонското општество е феноменот на партизација на јавниот сектор, односно вработување на кадар во сите нивоа на јавниот сектор (локални и централни институции, административни службеници и даватели на услуги), согласно системот на плен (*spoil system*), а не системот на заслуги (*merit system*).

Ефектот од овој феномен го чувствуваме сите. Институциите се силни и компетентни колку што се компетентни луѓето што ги сочинуваат, а во услови на партизиран јавен сектор институциите испорачуваат се помалку и полоши политики и услуги за граѓаните, а силен замав секако зема и корупцијата.

Законот за високи раководители треба да обезбеди мерит систем за избор на стручни и компетентни лица кои ќе управуваат и раководат со институциите од јавниот сектор и кои ќе испорачуваат повеќе и подобри резултати за граѓаните. Дополнително, законот треба да предизвика „домино ефект“ и мерит системот да се применува кон сите пониски позиции во јавниот сектор.

Меѓутоа, усвоениот Закон за високи раководители не ветува дека оваа цел може да се оствари. Напротив, законот само ќе значи продолжување на праксата која веќе постои. Со други зборови, додека не ја професионализираме високата раководна служба, не може да очекуваме професионализација на јавните институции во целост.

Коментарите кои се изнесени во овој документ може да бидат земени предвид и инкорпорирани во текст на потенцијални измени и дополнувања на Законот. Центарот за управување со промени (ЦУП) секако продолжува да го следи процесот на спроведување на законот во пракса и да предлага решенија за надминување на состојбите.

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=MXVjaiFlYnZqbNj4bQ==