

## РАЗГРАНИЧУВАЊЕ НА ПОЛИТИЧКОТО И АДМИНИСТРАТИВНОТО: ПРЕДЛОЗИ ЗА ФУНКЦИОНАЛНА И ПРОФЕСИОНАЛНА ВИСОКА РАКОВОДНА СЛУЖБА

“Професионална, квалитетна и сервисно ориентирана јавна администрација е клучна за постигнување на економски раст, за зајакнување на конкурентноста, подобрување на квалитетот на животот и справување со сите предизвици во општеството“. Така започнува **Стратегијата за реформа на јавната администрација (2023-2030)**, која е одраз на стратешките приоритети и обврските што ги презема Владата на Република Северна Македонија за развивање на модерна и ефикасна јавна администрација.

**Изборот на високи раководители во државната управа**, моментално се одвива преку различни постапки и критериуми низ бројните секторски закони, што резултира со фрагментиран и невоедначен модел на именување. Токму донесувањето на нов Закон за висока раководна служба е препознаено како клучната мерка што според Стратегијата треба да придонесе кон воспоставување унифициран систем на објективни критериуми за избор на високи раководители во институциите. Законот, не само што треба да придонесе кон подобро функционирање на администрацијата, туку треба да биде и основа за поттик и модел за професионализација на сите вработени во јавната администрација.

Во декември 2025 година беше објавен **Предлог-законот за високи раководители во органите на државната управа и фондовите**. Донесувањето на ваков закон е предмет на јавна дискусија години наназад и ова е трет нацрт-закон за високи раководители објавен јавно на ЕНЕР. Во 2019 година, Предлог-законот за висока раководна служба беше **повлечен од собраниска процедура со образложение дека е потребно негово доуредување**. Неколку години подоцна, во 2022г. **на ЕНЕР беше објавен нов нацрт-закон**, но и тој никогаш не беше усвоен. Денес, шест години по првиот обид, јавноста се запознава со ново законско решение во кое повторно се забележуваат низа проблеми и пропусти.

Иницијативата за донесување на долгоочекуваното законско решение е позитивен чекор, но разочарува бидејќи не носи суштинска реформа што воспоставува кариерна високо-раководна служба, односно не обезбедува ограничување на партизираноста, политизацијата и непрофесионалноста на овие позиции. Со ова решение не се разграничува професионалното од политичкото управување, отсуствуваат јасни критериуми за тоа кој го спроведува изборот, а Владата и министрите и понатаму останува да уживаат дискреционите овластувања за именување и разрешување, што ја остава администрацијата повторно ранлива на потенцијален клиентелизам и политички реваншизам. Дополнително, врзувањето на мандатот на раководителот со времетраењето на мандатот на Владата ги побива сите заложби за професионализација на администрацијата, загрозувајќи ја нејзината автономија и правејќи ја и понатаму зависна и ранлива на политичките промени.

**Во новиот Предлог-закон се идентификувани повеќе проблематични одредби и членови, како и концепциски слабости кои бараат посебно внимание:**

### **1. Политичка зависност наместо институционален континуитет**

Предлог-законот не предвидува редефинирање на природата на позицијата висок раководител, ниту на односот на моќ помеѓу Владата и оваа позиција, со што би се воспоставило независно и професионално јадро во управувањето со јавниот сектор. Ова е особено видливо во повторното врзување на должината на мандатот на државните секретари со мандатот на Владата. Наместо да бидат носители на независна, непристрасна и професионална администрација, како и институционална меморија, државните секретари и понатаму ќе бидат зависни од функционери чии мандати се условени од политичките промени. Ваквото решение не придонесува кон стабилноста, автономијата и професионалноста на институциите при секоја промена на власта.

Дополнително, за останатите високи раководители е предвиден мандат од четири години, кој со посебен закон може да биде утврден во распон од две до пет години. Иако, за разлика од државните секретари, мандатот на овие високи раководители не е формално врзан со мандатот на Владата, избраната должина фактички кореспондира со мандатот на Владата. Оттука, потребно е да се преиспита овој пристап. Во ваква форма, решението нема да го надмине проблемот на досегашната пракса, при што со секоја промена на власта следи и смена на директорите во органите во состав, самостојните органи на државната управа и фондовите.

### **2. Селективен опфат на институции што повторно создава фрагментиран систем**

Предложеното решение не ја зема предвид комплексноста на државната институционална структура, односно различните форми и статус на државните институции, и соодветно на тоа не предвидува прилагодени постапки. Така, предлог-законот се ограничува исклучиво на органите во рамки на извршната власт и предвидува постапки соодветни само за овој тип на тела. Доколку намерата е воспоставување хоризонтален концепт на високи раководители, останува нејасно зошто во предлог-законот не се предвидени повеќе постапки, усогласени со институционалниот статус на органите, вклучително и постапка применлива за регулаторните и самостојните државни органи основани од Собранието (на пример: ДЗР, ДКСК, ДИК и сл.), како и за институциите основани од единиците на локалната самоуправа.

Дополнително, дури и во рамки на извршната власт, не се опфатени сите релевантни институции. Не е јасно зошто Министерството за внатрешни работи е исклучено од опфатот, за разлика од други институции со надлежности во областа на безбедноста. Исто така, Генералниот секретар на Владата е исклучен од предложениот режим. Овој нецелосен и селективен опфат создава ризик од неунифициран систем и остава значителен дел од јавниот сектор без јасни, транспарентни и меритократски критериуми за избор на високи раководители.

### **3. Комисијата за селекција во Владата без законски гаранции за независност и стручност**

Претходните предлог-решенија од 2019 и 2022 година предвидуваа формирање Комисија за висока раководна служба, како самостоен државен орган или како постојано работно тело на Владата, со јасно утврден состав, квалификации и мандат директно во Законот. За разлика од тоа, новото законско решение ја фрагментира одговорноста за селекција на два типа на комисиии: една комисија формирана со Деловник на Владата за именувањата што ги врши Владата и ад-хок комисиии во органите каде именувањето го врши министер или управен одбор.

Иако составот на ад-хок комисиите е уреден во предлог-законот, составот и критериумите за Комисијата за избор во Владата и понатаму се уредуваат исклучиво со Деловник на Владата. Ова укажува дека не постои суштинска новина во постапувањето, во споредба со досегашниот правен режим и пракса. Имајќи предвид дека Деловникот е подзаконски акт, во кој не се утврдуваат доволно прецизни правила за составот и функционирањето на Комисијата за именување, а предлог-законот дополнително не го доуредува овој аспект, ваквото решение не обезбедува доволни гаранции за независност, стручност, транспарентност и заштита од политички влијанија, ниту пак воведува значајна новина.

### **4. Вршител на должност како системска алатка за заобиколување на правилата**

Позицијата вршител на должност и во постојната, сегментирана законска рамка е делумно ограничена. Оттука, злоупотребата на овој институт не произлегува од правна празнина, туку од непочитување на веќе постоечките ограничувања. Позитивна новина во предложеното законско решение е обврската вршителот на должност да се именува од редот на институцијата каде што се јавила потребата за негово назначување, како и ограничувањето истото лице да може да биде именувано за вршител на должност само еднаш за иста функција. Сепак, недоволниот опфат на ова решение како хоризонтален закон создава простор овој институт и понатаму да се злоупотребува согласно досегашната пракса, особено од страна на органи и институции чии раководни позиции не се опфатени со предложеното законско решение.

### **5. Целокупниот процес на избор и именување е концентриран кај извршната власт, без никакви елементи на независен или надворешен надзор**

Според предлог-решенијата од 2019 и 2022 година, независни и надворешни актери имаа можност да учествуваат во изборот на членовите на Комисијата за висока раководна служба (претставници на опозицијата, академската заедница, стопанските комори, ДКСК и Советот за соработка на Владата со граѓанскиот сектор). Со новото законско решение, целиот процес на избор се концентрира исклучиво во рамки на извршната власт, без каков било елемент на независен или надворешен надзор или учество во постапката.

## **6. Недоволна транспарентност при објавување на огласите**

Законот за административни службеници предвидува огласите за вработување, покрај на веб-страницата на Агенцијата за администрација, да се објавуваат и во најмалку три дневни весници. Оттука, нејасно е зошто за клучни позиции во државната управа предлагачот предвидува објавување исклучиво на веб-страниците на институциите што огласуваат, без да се земат предвид дневните весници, а во најдобар случај и „Службен весник“.

## **7. Повторно голема дискреција при конечната одлука за избор на раководно лице**

Дополнителен ризик претставува фактот што ниту Владата, ниту ресорниот министер, ниту управниот одбор немаат обврска да го изберат најдобро рангираниот кандидат, што ја прави целата постапка подложна на политичко влијание и клиентелизам. Понатаму, додека владината комисија е обврзана да достави листа од пет најдобро рангирани кандидати од која Владата го врши конечниот избор, кај именувањата што ги врши министер или управен одбор не постои ваква обврска, што создава широк простор за политички мотивирано именување.

## **8. Право на неизбор како механизам за злоупотреба**

Членовите 25 и 33 предвидуваат можност Владата, односно ресорниот министер или управниот одбор, да донесат одлука за неизбор на кандидат и да ја повторат постапката доколку „квалитетот на ниту еден од кандидатите не е задоволителен“. Имајќи предвид дека Владата, согласно член 35, ја уредува целокупната постапка за селекција и рангирање, вака дефинираната можност за неизбор може да се толкува произволно и да овозможи повторување на постапката сè додека не се добие кандидат кој е партиски и политички подобен.

## **9. Ризик од политички реваншизам при оценувањето на работата на раководителот**

Член 43 дозволува разрешување поради „слаби резултати“ или „нарушување на угледот на институцијата“, без јасно дефинирани и мерливи индикатори. Овие широки и субјективни критериуми, во комбинација со тоа што оценувањето го врши исклучиво извршната власт, создава сериозен ризик истите да се користат за казнување на непослушни и независни раководители или за политички притисок врз администрацијата, што е целосно контрапродуктивно на духот на законот.

Предлог-законот за високи раководители, иако клучна мерка во Стратегијата за реформа на јавната администрација (2023–2030), не воспоставува суштинска реформа на високата раководна служба. Наместо да создаде автономен и меритократски систем на управување, решението ги перпетуира постојните односи на моќ и остава широк простор за политичка дискреција и влијание.

Селективниот опфат на институциите, врзувањето на мандатите со мандатот на Владата, отсуството на независни селекциски механизми и широката дискреција при избор и разрешување ја поткопуваат целта за професионализација и институционален континуитет, ризикувајќи легитимирање на постојната практика на политичко влијание и клиентелизам.

Оттука, неопходни се суштински интервенции од страна на Собранието за воспоставување јасен, унифициран и меритократски систем на висока раководна служба, отпорен на политички влијанија и во функција на довербата во институциите.

Овој документ за јавни политики е дел од проектот „**Поттикнување дебата за отчетност и антикорупција**“ чија главна цел е да придонесе кон процесот на реформи во Северна Македонија преку зајакнување на улогата на Собранието во борбата против корупцијата и неговото лидерство во спроведувањето и следењето на реформите за владеење на правото.. Проектот е поддржан од Националниот фонд за демократија.