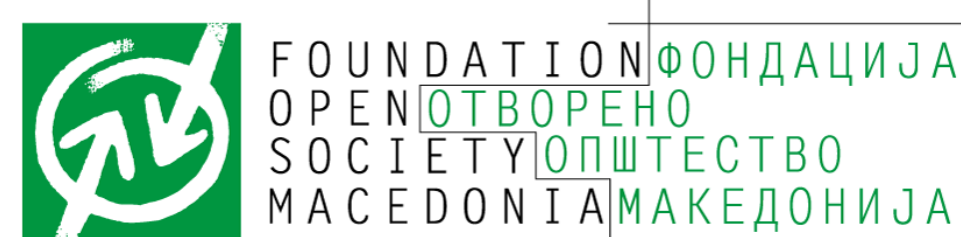


# МЕРИТ СИСТЕМ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА: ДАЛИ ПРЕДЛОЖЕНИОТ ЗАКОН ЗА ВИСОКА РАКОВОДНА СЛУЖБА ЌЕ ДОВЕДЕ ДО ПОСАКУВАНИ РЕЗУЛТАТИ?



Проектот е финансиран  
од Европската Унија



РЕАКТОР  
истражување во акција

Center for Civil Communications  
Центар за граѓански комуникации



Овие документи за јавни политики се изработени за да им помогнат на граѓанските организации и на граѓаните воопшто, да водат информирана дебата и да имаат пристап до стручни знаења, ставови и мислења на теми од значење за ЕУ интеграциите. Подрачјата во кои Република Северна Македонија ќе ги води преговорите се сложени и разновидни, а реформите кои ќе ги преземаме ќе отвораат бројни дилеми за кои ќе биде нужна експертска дебата. Содржините на проектот „Дијалог со граѓанските организации – Платформа за структурно учество во ЕУ интеграциите" следете ги на [www.dijalogkoneu.mk](http://www.dijalogkoneu.mk)

- Автор: Константин Битраков
- Ова издание е достапно само во електронска форма

## 1

### ПОЗАДИНА: НОВИ ПРОПИСИ СО КОИ СЕ УРЕДУВА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Во втората половина на 2021 година, поточно на 17 септември, на Единствениот национален регистар на прописи - ЕНЕР на Република Северна Македонија (во натамошниот текст: Македонија) беше објавен Нацрт на Законот за висока раководна служба.[1] Станува збор за еден целосно нов пропис, каков што досега не постоел во Македонија, а со кој би се вовеле сериозни промени од аспект на регрутацијата на највисоко позиционираните лица во јавната администрација што, пак, би влијаело и на нејзиното функционирање – ефикасност, отчетност, квалитет и слично. Освен овој, неодамна на ЕНЕР беа објавени и други прописи релевантни за јавната администрација.[2]

Оттука, во моментот во Македонија се начнува релативно голема реформа на прашањата поврзани со кадрите во јавната администрација (сите нивоа), односно во насока на професионализацијата и примената на системот на заслуги (мерит). Примарниот фокус на овој документ е спомнатиот Нацрт на Закон за висока раководна служба. Целта е да се даде критички осврт на еден дел од неговите одредби, во насока на наоѓање алтернативи.

## 2

### СИСТЕМОТ НА ЗАСЛУГИ (МЕРИТ) ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА: ЗНАЧЕЊЕ И ПРИМЕНА СО ОСВРТ НА НАЈВИСОКИТЕ ПОЗИЦИИ ВО АДМИНИСТРАТИВНАТА ХИЕРАРХИЈА

Нацртот на Законот за висока раководна служба, несомнено, е подготвен во насока на зајакнување на примената на системот на мерит во јавната администрација во Македонија. Како што се истакнува во самото Известување за почеток на процесот за подготовка на Закон за висока раководна служба:[4] „[с]о новиот закон за висока раководна служба (ВРС) ќе се воспостави воедначена процедура за назначување на раководна позиција, **професионализацијата на раководните позиции...**“.

### 2.1.

#### Значење на системот на заслуги (мерит)

Оттука, пред да се впуштиме во разложување на неговите одредби, потребно е да се проникне во значењето на професионализацијата на јавната администрација, односно системот на мерит и неговиот опсег.

Имено, не постои дилема дека професионализацијата на јавната администрација и примената на системот на заслуги (мерит) се често споменувани теми во јавноста. Овој принцип е споменат и во трите стратегии за реформа на јавната администрација во Македонија (од 1999, од 2010 и од 2018).

На оваа тема се напишани и бројни дела во домашната и странската литература – уште од првата половина на минатиот век па сè до денес (Cosgrove, 1940, а понатаму и Perry, 1986; Slack, 1988; Cortázar, Fuenzalida, Lafuente, 2016; Давитковски & Павловска-Данева, 2018; Блажевски & Ризаов, 2019 и други), а тука не изостануваат ниту документи на меѓународните организации каков што е Прирачникот за јавен интегритет на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД).[4]

На примената на системот на заслуги сè повеќе внимание посветува и Европската Унија во конотација на нејзиното проширување. Иако примената на овој систем не е експлицитно наведена во поглавјата што ја сочинуваат преговарачката рамка за членство, стабилноста на институциите (вбројувајќи ги и административните органи), нивната ефикасност и квалитет се дел од таканаречените копенхашки критериуми за членство.[5] Се разбира, на стабилноста, ефикасноста и квалитетот на институциите ќе влијае, можеби и најмногу, критериумот по кој ќе бидат регрутирани кадрите (од најниско до највисоко ниво). Оттука, независно од фактот што таа нема унифициран концепт како треба администрацијата да биде организирана, во рамките на Европската Унија се развива концептот на „добро управување“, кој произлегува и во Повелбата за основните права на Европската Унија.[6] Во рамките на овој концепт се развиваат повеќе начела, а едно од нив е регрутирањето врз база на заслуга.

[1] Види: [https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view\\_reg\\_detail&itemid=51541](https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=51541) (последна посета на 25.10.2021)

[2] Истиот ден на ЕНЕР беа објавени и два други прописа, имено Нацрт на Законот за административни службеници и Нацрт на Законот за вработените во јавниот сектор. Доколку овие прописи се усвојат, со нив би се замениле во целост постојниот Закон за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор. Освен тоа, во текот на месец август 2021 година на ЕНЕР беше објавен уште еден пропис кој привлекува внимание, а тоа е Нацртот на Законот за изменување и дополнување на Законот за јавни претпријатија. Овие измени и дополнувања се однесуваат на управните и надзорните одбори.

[3] Види: [https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view\\_ann\\_detail&itemid=R6x2TA4IiVCBOstULIubrg](https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_ann_detail&itemid=R6x2TA4IiVCBOstULIubrg) (последна посета на 25.10.2021).

[4] Види: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/270b68d2-en/index.html?itemId=/content/component/270b68d2-en> (последна посета на 27.10.2021).

[5] Види: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/0be1e0e2-9aa6-11e6-868c-01aa75ed71a1.0001.03/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/0be1e0e2-9aa6-11e6-868c-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1) (последна посета на 9.11.2021).

[6] Види член 41: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> (последна посета на 9.11.2021).

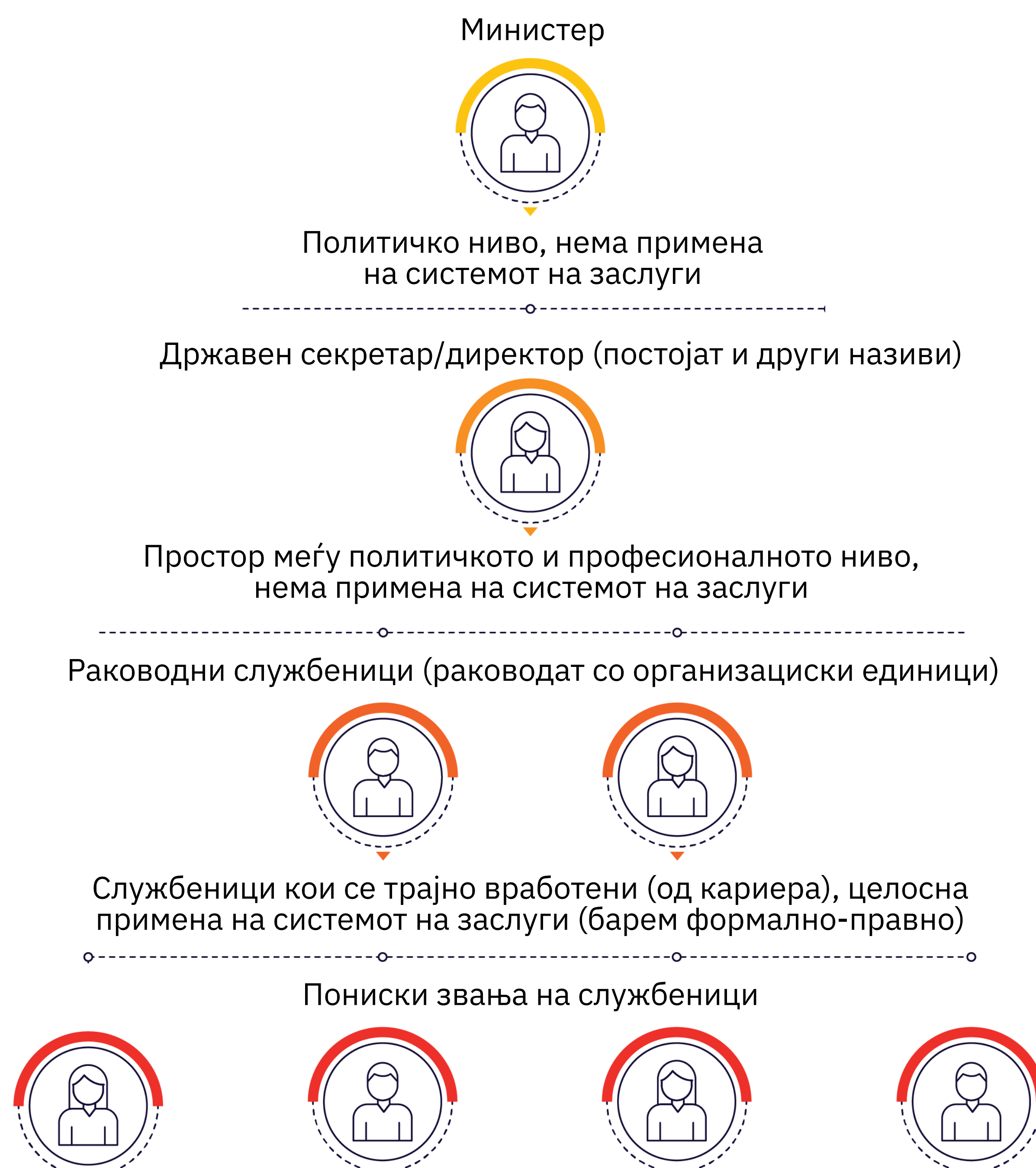
Овие прашања се детално објаснети во публикацијата *The principles of Public Administration* издадена од SIGMA (заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската Унија, која се фокусира на реформа на јавната администрација).[7]

Ако ги систематизираме сите пишани дела (книги, трудови, документи за политики, национални стратегии и друго) ќе увидиме дека секогаш кога се говори за системот на заслуги (мерит) во јавниот сектор, практично, се алудира на тоа дека ангажирањето лица (вработувањето/назначувањето) во јавната администрација **се врши по пат на отворено натпреварувачко тестирање** (Павловска-Данева & Давитковска, 2012, стр. 97), така што се избира кандидатот што е најкомпетентен. Дополнително, ако стане збор за напредокот, кариерата или задржувањето на работното место, мерит системот подразбира фер натпревар (за унапредување во звање) и отстранување на лицата што не работат квалитетно и/или не ја коригираат својата работа за да постигнат стандарди на квалитет. Сепак, прашањата за напредување, плата и слично не се во фокусот на овој документ. Теоретски гледано, спротивен на системот на заслуги (мерит) е системот на плен (споилс), што подразбира дека носителот на политичката власт (победничката партија/коалиција на изборите) има право да постави административни службеници што ги преферира, а не кои се најкомпетентни за работа.

## 2.2. Примена на системот на заслуги (мерит)

Евидентно од наведената литература и во Македонија и во другите држави постои тенденција на сè поширока примена на системот на заслуги (мерит). Сепак, овој систем нема апсолутна примена (формално-правно).

Така, очевидно е дека системот на мерит нема да се применува за лицата што во рамките на јавната администрација носат највисоки политички функции (како што се министрите). Понатаму, системот на мерит има ограничена примена, во зависност од земјата за која станува збор, и за највисоко позиционираните во административната хиерархија (кои најчесто се нарекуваат секретари или директори). Ако се обидеме да дадеме една генерална илустрација, неврзана со конкретна држава, тоа би изгледало вака:



[7] Достапна на: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-nov2014.pdf> (последна посета на 9.11.2021).

Една сеопфатна студија во поглед на примената на системот на мерит кај највисокопозиционираните лица во административната хиерархија е достапна во публикацијата *Top Public Managers in Europe: Management and Employment in Central Public Administrations* (Kuperus & Rode, 2016).

Во поглед на конкретни држави, на пример, во Словенија, на врвот на административната хиерархија, а под министерот, се наоѓаат државните секретари што ги именува Владата, што значи дека воопшто не се применува системот на мерит. Тоа е уредено со Законот за државната управа (*Zakon o državni upravi*).<sup>[8]</sup> Но, овие државни секретари, за разлика од државните секретари во Македонија, се типични функционери (можеби пандан на заменик-министерот во нашата држава); оттука можеби и е очекувано дека нема да дојде до апликација на мерит-системот.<sup>[9]</sup> Понатаму, во министерствата има и генерални директори што раководат со административните и стручните работи во дадена област во работа на министерството, а кои во минатото можеле и да го претставуваат министерството (во отсуство на министерот и државниот секретар) пред Собранието. Под нив, пак, има генерален секретар кој раководи со човечките ресурси, финансиските, информациските и другите ресурси и му помага на министерот да се координира со внатрешните единици во министерството. За овие две позиции (генерален директор и генерален секретар), согласно Законот за јавни службеници (*Zakon o javnih uslužbenicih*),<sup>[10]</sup> постапката за вработување е поинаква од таа за пониските службеници. Јавниот конкурс го објавува таканаречениот Совет на функционери (*Uradniški svet*). Тој Совет на функционери, како посебен државен орган, формира *ad hoc* (селекциони) комисији преку кои спроведува постапка во која утврдува кое лице е подобно – ги исполнува условите за вршење на функцијата, по што конечната одлука ја носи министерот/функционерот што според закон треба да назначи директор/генерален секретар. Имено, тука постои мешовит модел. Иако принципот на заслуги е делумно применет (Советот на функционери испитува кој кандидат исполнува услови), министерот/функционерот повторно има дискреција да одлучи кое лице ќе го именува, макар и да тоа не било најдоброто (а, сепак, ги исполнувало условите за позицијата на директор/генерален секретар).<sup>[11]</sup>

Во Србија, пак, согласно Законот за државни службеници (*Zakon o državnim službenicima*),<sup>[12]</sup> секретарот на министерството го избира Владата. Слична е ситуацијата и во Хрватска, каде што секој министер може да има еден или повеќе државни секретари, кои на предлог на претседателот на Владата ги именува Владата. Не е многу различен ниту примерот на Полска, каде што лицата на највисоките позиции во административната хиерархија (генерални директори/директори на органи и слични звања) се назначуваат од функционерите.<sup>[13]</sup> Сепак, и за нив се предвидуваат минимални услови, кои мора да ги исполнат (на пример, да имаат завршено магистерски студии, извесен број години работно искуство и слично).

Спротивен пример, пак, постои во Данска, каде што регрутирањето лица за највисоките позиции во административната хиерархија (траен секретар, генерален директор на Агенција, директор на департман и слично) се врши преку отворена постапка, во која може да се натпреваруваат лица од јавниот и приватниот сектор. Повеќе податоци за тоа се достапни во публикацијата *Public Employment in European Union Member States* [Yábar, Morgades & Duro (ур.), 2010, стр. 59).

Со други зборови, принципот на заслуги, колку и да е посакуван, наоѓа ограничена примена во секоја држава. Во таа насока, воопшто не постои дилема за примената на принципот на мерит кај министрите. Таму принципот не се применува и не треба да најде на примена. Сепак, дилеми се јавуваат до која мерка во административната хиерархија (службеничките звања и нивоа) треба да се примени принципот на мерит.

Во таа конотација се разгледува и Нацртот на Закон за високата раководна служба. Имено, со овој пропис би се извршило проширување на примената на системот на мерит во Македонија.

[8] Uradni list št. 52/02 ...82/21.

[9] Со други зборови, иако термилошки се совпаѓаат, државниот секретар во Македонија и државниот секретар во Словенија имаат различна функција. Како што ќе биде прикажано во текстот што следува, државниот секретар во Македонија е сè уште административен службеник вработен во министерството. Државниот секретар во Словенија не е вработен во министерството, туку извршува политичка функција исто како и самиот министер. Оттука, паралела може да се повлече помеѓу генералниот секретар во Словенија и државниот секретар во Македонија.

[10] Uradni list, št. 63-07 ...158/20.

[11] Член 64 од Законот за јавни службеници (*Zakon o javnih uslužbenicih*).

[12] Sl. Glasnik br. 79/2005...157/2020.

[13] Види: <https://www.gov.pl/web/civilservice/the-civil-service-system-in-poland> (последна посета на 10.11.2021).

3

**НАЦРТ НА ЗАКОНОТ ЗА ВИСОКА РАКОВОДНА СЛУЖБА ВО МАКЕДОНИЈА (ПОСЛЕДНА ВЕРЗИЈА ОБЈАВЕНА НА ЕНЕР НА 17.9.2021)**

Како што начнавме, Нацртот на Законот за висока раководна служба претставува една целосна новина во македонскиот правен систем. Имено, за разлика од Нацртот на Законот за административни службеници и Нацртот на Законот за вработените во јавниот сектор, кои би ги замениле постојниот Закон за административни службеници и Законот за вработени во јавниот сектор, Законот за висока раководна служба би бил целосно нов пропис.

Ако се обидеме да ги сумираме сите новини што овој пропис, при неговото усвојување, би ги вовел, тие се:

- » воведување нови поими во македонското законодавство – „висок раководител“<sup>[14]</sup> и „висока раководна служба“<sup>[15]</sup>, кои во суштина ги супсумираат:
  - » секретарите во министерствата и општините
  - » директорите на самостојните органи на државната управа и органите во состав на министерствата
  - » директорите на јавните претпријатија
- » целосна измена на постапката за именување/назначување секретари во министерствата и секретари во општините;
- » целосна измена на постапката за именување директори во самостојните органи на државната управа, органите во состав на министерствата и јавните претпријатија (централни или локални);
- » воведување минимални критериуми кои секој секретар/директор би морал да ги исполни;
- » воведување дисциплинска одговорност за споменатите категории лица;
- » воведување нови правила за разрешување на споменатите категории лица;
- » формирање нов орган на управата, кој би се бавел со гореспомнатите постапки за именување/назначување на високите раководители.

Од овие новини, со оглед на ограничениот простор за дискусија, во натамошниот текст се осврнуваме на назначувањето (не и на одговорноста, разрешувањето и слично).

За да ги претставиме новините, ќе се осврнеме на нив дел по дел, споредувајќи го постојниот режим и новопредвидениот во Нацртот на Законот за висока раководна служба. Онаму каде ќе се јават поедини дилеми за адекватноста на нацрт-одредбите, тие ќе се истакнат поединечно.

3.1.

**Назначување секретари во министерствата и единиците на локалната самоуправа, односно директори**

3.1.1

**Постоен режим за назначување и работа на секретари во министерствата и единиците на локалната самоуправа**

Според постојниот Закон за административни службеници, кој е усвоен во 2014 година („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016 и 11/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/2019, 14/2020 и 215/2021) постојат четири категории административни службеници (а, во секоја категорија има повеќе нивоа и звања):

[14] Дефиницијата на „висок раководител“ ги опфаќа лицата што „раководат со административното и организациското работење на институцијата и управуваат со ресурсите што им се дадени на располагање, со цел да придонесат за спроведување на политиките на Собранието, Владата на Република Северна Македонија, министерствата и другите институции на јавниот сектор“.

[15] Дефиницијата на „висока раководна служба“ гласи: [в]исоката раководна служба ги опфаќа највисоките раководни места во институциите на јавниот сектор, кои се директно одговорни пред функционерите и другите политички избрани и именувани лица и кои се врската помеѓу политичката и административната структура во институцијата.

Категорија (од највисока до наниска)	Нивоа и звања
Категорија А секретари	<ul style="list-style-type: none"> <li>Државен секретар (во министерства)</li> <li>Генерален секретар (Влада, Уставен суд, Судски совет, Совет на јавни обвинители и слично)</li> <li>Секретар на градот Скопје</li> <li>Секретар на општината со седиште во град</li> <li>Секретар на општината со седиште во село</li> </ul>
	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="margin-right: 10px;">▶▶▶</div> <div>Секретари во единица на локална самоуправа</div> </div>
Категорија Б раководни административни службеници	<ul style="list-style-type: none"> <li>Државен советник</li> <li>Раководител на сектор</li> <li>Помошник-раководител на сектор</li> <li>Раководител на одделение</li> </ul>
Категорија В стручни административни службеници	<ul style="list-style-type: none"> <li>Советник</li> <li>Виш соработник</li> <li>Соработник</li> <li>Помлад соработник</li> </ul>
Категорија Г помошно-стручни службеници	<ul style="list-style-type: none"> <li>Самостоен референт</li> <li>Виш референт</li> <li>Референт</li> <li>Помлад референт</li> </ul>

Предложениот Закон за висока раководна служба под своите одредби ги опфаќа државните секретари во министерствата и секретарите во единиците на локалната самоуправа. Поинаку речено, тој не ги опфаќа генералните секретари.

Според сегашните одредби од Законот за административни службеници (член 23), државниот секретар е назначен од министерот и тоа од редот на раководните административни службеници (категорија Б) вработени во министерството. Секретарот во единицата на локалната самоуправа, пак, е назначен од градоначалникот, исто од редот на раководните административни службеници.

Следствено, постојното законско решение почива на две претпоставки.

Прво, дека министерот, односно градоначалникот треба да има извесна слобода кога назначува секретар имајќи предвид дека ова лице, кое е врвот на административната хиерархија во е, во извесна мерка, е тоа што ќе ја спроведе неговата политичка волја давајќи им насоки на раководните службеници (категорија Б). Поинаку речено, државниот секретар во министерството и секретарот во единицата на локалната самоуправа ја преточува политичката волја на функционерот (министер, градоначалник) во конкретни задачи, кои ги упатува кон пониските службеници. Тој раководи со човечките ресурси во органот.

Второ, се претпоставува дека квалитетот на секретарот ќе се обезбеди со самиот факт што тој се назначува единствено од раководните службеници вработени во министерството/општината. Имено, едно лице станува раководител на сектор/одделение во министерство/единица на локалната

самоуправа најчесто преку унапредување во звање во текот на неговата кариера. Ако, за референца, се погледнат правилниците за систематизација на неколку министерства и општини, за раководител секогаш може да се назначи лице со неколку години искуство во структурата (потребното искуство се движи од пет години нагоре).[16] Оттука, секретарот на еден орган во секој случај е лице што е квалификувано да биде на висока позиција. Дополнително, фактот што Законот за административните службеници предвидува дека тој/таа се назначува од редот на веќе постојните раководители, ѝ обезбедува искуство на дадената личност со конкретниот орган. Единствена аномалија на постојниот режим во Законот за административни службеници е тоа што не е антиципирана ситуација во која едно лице ќе биде вработено како раководител на сектор/одделение, за веднаш потоа да биде назначено за секретар (вработувањето како раководител да биде само чекор до крајната цел – станување секретар). Во таков случај се девалвира самата суштина на Законот за административни службеници – секретарот да биде лице кое има долгогодишно искуство во самиот орган каде се назначува.

### 3.1.2 Постоен режим за назначување директори

Кога станува збор за директорите, постојат повеќе дистинкции, односно различен е режимот на назначување директори во органите на управата (самостојни или органи во состав) и јавните претпријатија. Разлики се јавуваат како во поглед на постапката, така и во поглед на критериумите.

Кога станува збор за директорите на самостојните органи на државната управа (на пример, Агенцијата за млади и спорт, Државен завод за индустриска сопствености други) и органите во состав на министерствата, тие се назначуваат согласно членот 47 од Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010 и 51/2011 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019 и 110/2019): „[с]о работата на самостојниот орган на државната управа, управната организација и органот во состав, раководи директор што го именува и разрешува од должност Владата, доколку со закон поинаку не е определено“. Во суштина, за овие директори надлежна е Комисијата за именување на Владата, која ја спроведува постапката за селекција и на Владата ѝ предлага именување и разрешување според Деловникот на Владата.[17] Сите директори се назначуваат врз основа на јавни огласи/конкурси. Критериумите, пак, за назначување на директорите се определуваат во секој посебен закон со кој се уредува работата на конкретниот орган. За пример, критериумите за директорот на Управата за извршување санкции (орган во состав на Министерството за правда) се предвидени во Законот за извршување на санкциите, за директорот на Бирото за застапување на Македонија пред Европскиот суд за човекови права (орган во состав на Министерството за правда) се предвидени во Законот за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права, за директорот на Управата за јавни приходи (орган во состав на Министерството за финансии) се предвидени во Законот за управата за јавни приходи и така натаму. Најголемиот дел од материјалните закони предвидуваат критериуми за овие директори. Сепак, постои извесна невоедначеност, како во поглед на работното искуство (различен број години), така и од аспект на областа во кое лицето работело пред да стане директор.

Директорите на јавните претпријатија, пак, се назначуваат согласно Законот за јавните претпријатија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/96, 9/97, 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 97/10, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15, 39/16, 64/18 и 35/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19). Директорите на националните јавни претпријатија (основани од Владата) ги назначува управниот одбор, врз основа на јавен оглас. Директорите на локалните јавни претпријатија (основани од единиците на локалната самоуправа), пак, ги назначува градоначалникот по спроведен јавен оглас. За директор на јавно претпријатие основано од Владата може да се назначи лице кое:

- » е државјанин;
- » има стекнати најмалку 240 кредити или завршен VII/1 степен образование;

[16] Правилник за систематизација на работните места на Министерството за правда: [https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Pravilnik%20za%20sistemativacija-precisten%20tekst%202020%20\(1\).pdf](https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Pravilnik%20za%20sistemativacija-precisten%20tekst%202020%20(1).pdf) (последна посета на 27.10.2021); Правилник за систематизација на работните места на Град Скопје: [https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Pravilnik%20za%20sistemativacija-precisten%20tekst%202020%20\(1\).pdf](https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Pravilnik%20za%20sistemativacija-precisten%20tekst%202020%20(1).pdf) (последна посета на 27.10.2021); Правилник за систематизација на работните места на Министерството за информатичко општество и администрација: [https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/Pravilnik\\_za\\_sistemativacija\\_MIOA\\_2021\\_konsolidiran.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Pravilnik_za_sistemativacija_MIOA_2021_konsolidiran.pdf) (последна посета на 27.10.2021).  
 [17] Види: [https://vlada.mk/sites/default/files/img/delovnik\\_za\\_rabota\\_na\\_vladata\\_na\\_rsm\\_neoficijalen\\_prechisten\\_tekst.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/img/delovnik_za_rabota_na_vladata_na_rsm_neoficijalen_prechisten_tekst.pdf) (последна посета на 27.10.2021).



- » има пет години работно искуство;
- » нема забрана за вршење дејност, професија или должност;
- » поседува сертификат за познавање на англиски јазик.

Законот за јавните претпријатија не предвидува услови за директорите во локалните претпријатија. Кај националните јавни претпријатија, пак, вреди да се спомене дека овие генерички услови се во дадени случаи дерогирани со посебни закони со кои се уредува работата на некое конкретно претпријатие (односно, се предвидени построги услови).[18]

### 3.2.

#### Назначување секретари и директори според Нацртот на Законот за висока раководна служба

Како што беше истакнато, Нацртот на Законот за висока раководна служба ги подвргнува сите наведени категории (директори и секретари на разни институции) под поимот високи раководители. Притоа, предвиден е посебен режим за назначување високи раководители. Прво, предвидени се критериуми што секој висок раководител би морал да ги исполни. Тие се:

- » државјанство;
- » завршено високо образование со стекнати најмалку 240 кредити според ЕКТС или VII/1 степен на образование;
- » најмалку шест години работно искуство по дипломирањето, од кои најмалку две на раководни работни места во јавен и/или приватен сектор;
- » на лицето да не му е изречена казна забрана за вршење професија, дејност или должност;
- » меѓународно признат сертификат за познавање на англиски јазик (предвидени се повеќе тестови);
- » да ги има потребните општи или посебни компетенции утврдени во профилот на високо раководно место.

Последниот поим, профил на работното место, исто така е уреден во Законот за висока раководна служба. Имено, пред да се објави јавен оглас за високо раководно место се утврдува профил во кој се предвидуваат општи и посебни работни компетенции. Функционерот на органот каде што се избира висок раководител треба да даде забелешки на профилот на работното место.

Што се однесува до постапката за назначување на овие лица, прво е важно да се истакне постоењето на Комисија за висока раководна служба (во натамошниот текст: КВРС), како посебен орган на управата кој одговара пред Владата. КВРС е сочинета од пет члена кои се избираат од Владата, во постапка мошне слична на таа што ја спроведува Собранието за избор на членовите на Државната комисија за спречување на корупцијата.[19] КВРС, за избор на високите раководители, пред сè, формира таканаречени бази на практичари за управување со човечки ресурси и бази на поранешни или сегашни раководители во јавниот или приватниот сектор. Понатаму, од овие бази, за секој поединечен избор на висок раководител, КВРС избира Селекциона комисија од пет члена (претседател и член од КВРС, стручно лице во областа на надлежност на институцијата предложено од функционерот, еден член од базата на практичари за управување со човечки ресурси и еден член од базата на поранешни или сегашни раководители во јавниот сектор).

Откако ќе се назначи Селекциона комисија и ќе се утврди профил на работно место, се објавува јавен оглас за избор на висок раководител. Сепак, Законот за висока раководна служба во самиот член, кој е насловен „Јавен оглас за високо раководно место“ (членот 31) предвидува исклучок во ставот 4: „За пополнување на високите раководни места во министерствата и единиците на локалната самоуправа, прво се објавува интерен оглас за вработени во јавниот сектор, а доколку по објавувањето на овој оглас не се избере висок раководител, се распишува јавен оглас“.

Понатаму, постојат три фази во изборот на високиот раководител. Тоа се административната селекција (проверка на вистинитост на внесени податоци во пријавата), тестирање и структурирано интервју (усно или писмено на кое се проверува преку ситуациони прашања, есеи, студии на случај, но може да

[18] Таков е, на пример, случајот со Јавното претпријатие „Македонска радиодифузија“ во чиј посебен закон („Службен весник на Република Македонија“ бр. 6/98, 98/00, 48/09 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/19 и 152/19) се предвидуваат построги услови за директорот (работно искуство во конкретна струка).

[19] Види: Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр. 12/19)

се врши и јазична проверка). По завршувањето на трите фази, Селекционата комисија испраќа конечна листа од најмногу три најуспешни кандидати и му ја предлага на функционерот, кој, пак, ја донесува одлуката за назначување на високиот раководител.

За да биде полесно разбирлив, целиот овој процес е прикажан илустративно.



На самиот крај, во Нацртот на Законот е предвидена и можност да се донесе одлука за невршење избор – доколку не се пријави ниту еден кандидат или ако во која било фаза од процесот на селекција нема кандидати што ги исполниле условите. Тогаш, КВРС донесува одлука за невршење избор. Исто така, кога конечната листа доставена до функционерот има само еден кандидат, функционерот може да не назначи висок раководител. Во овие случаи се спроведува нова постапка.

#### 4

### ДИЛЕМИ ВО ПОГЛЕД НА РЕШЕНИЈАТА ВО ВРСКА СО НАЗНАЧУВАЊЕ НА СЕКРЕТАРИТЕ И ДИРЕКТОРИТЕ

Досега беше изложено што Нацртот на Законот за висока раководна служба предвидува во *vis-à-vis* постојните решенија за критериумите и постапката за назначување секретари во министерствата/единиците на локалната самоуправа и директорите. Во тој поглед, се јавуваат неколку дилеми:

**?** Дали под опфатот на Законот за висока раководна служба треба да потпаднаат секретарите на општините и Градот Скопје? Евидентна е интенцијата зад овој закон да се отргне моќта на поставување секретари (како највисоко позиционирани службеници во административните скалила) од градоначалниците. Сепак, според членот 115 од Уставот „[о]пштината е самостојна во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со закон, а надзорот над законитоста на нејзината работа го врши Републиката“. Притоа, во членот 114, ст. 4 се предвидува дека „[л]окалната самоуправа се уредува со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници“. Тоа е Законот за локалната самоуправа каде што се уредува и општинската администрација и се предвидува дека со неа раководи градоначалникот, како и дека за вработувањето на службениците се применуваат одредбите од Законот за државни службеници

(дерогиран со сегашниот Закон за административни службеници). Во таа насока, може да се постави прашањето дали е уставно селекцијата на секретар на општина да ја врши централен орган на управата? Иако конечната одлука ја носи градоначалникот, тој е ограничен со кандидатите (максимум 3) предложени од КВРС (поточно, селекционата комисија).

? Понатаму, повторно околу секретарите на општините, се поставува и прашањето дали воопшто постои целисходност тие да бидат назначувани по спроведена постапка од КВРС? Целокупната постапка подразбира сериозни ресурси, а притоа треба да се земе предвид дека дел од општините во Македонија се мошне мали. Факт е дека системот на мерит подразбира процес налик опишаниот, но дел од 80-те општини имаат и помалку од 20 вработени лица (земајќи ги предвид и помошно-техничките лица што одржуваат хигиена, вршат превоз и слично).[20] Оттука, вреди да се запраша дали навистина е сходно да се спроведе цела долготрајна постапка, наместо градоначалникот во една мала општина самиот да го назначи секретарот од редот на раководителите? Особено за оние секретари што во моментот спаѓаат под звањето „секретар на општина со седиште во село“.

? Всушност, кога станува збор за секретарите, воопшто може да се постави прашањето – дали за нив треба да се примени системот на мерит? Иако е факт дека сегашното законско решение не е идеално, имајќи предвид дека може лице да биде вработено како раководител само за веднаш да биде поставено за секретар, тоа, сепак, во извесна мера, обезбедува лице што ја познава работата на министерството/локалната самоуправа и веќе долготрајно работи таму, па оттаму и би знаело како да ја спроведе политичката волја – да ја преточи во конкретни работни задачи за вработените. Имено, треба да се покрене сериозна дискусија за тоа дали мерит-системот треба да има апсолутен опсег, опфаќајќи ги сите скалила во хиерархијата на административни службеници. Дискусијата би требало да се води на повеќе јавни дебати со учество на лица од јавниот сектор, но и науката, невладиниот сектор и приватниот сектор.

? Во текстот што претходи беше наведено дека кога станува збор за министерствата и единиците на локалната самоуправа, пред јавниот оглас Селекционата комисија објавува **интерен оглас** за вработени во јавниот сектор. Околу оваа одредба се јавуваат повеќе дилеми:

- » Зошто во одредбата се спомнува „интерен оглас за вработени во јавниот сектор“, а не интерен оглас за вработените во конкретната институција? Според ваквата одредба, за секретар во едно министерство може да се јави кој било вработен во јавниот сектор, независно дали од локалната самоуправа, централната власт, јавни претпријатија и слично, сè додека тој ги исполнува условите. Оттука, треба да се ревидира самата формулација.
- » Самиот факт што одредбата предвидува „[з]а пополнување на високите раководни места во министерствата и единиците на локалната самоуправа...“ значи дека таа се однесува, конкретно, на секретарите, а не и на директорите (тие не се вработени во министерствата и единиците на локалната самоуправа). Следствено, со интерниот оглас се врши враќање на постоечкиот режим (назначување на секретар од раководителите), со таа разлика што постои за нијанса поширок круг на лица од кои се бира.
- » Зошто, пак, интерниот оглас да не биде предвиден и за јавните претпријатија каде исто така има лица што долготрајно работат и кои би биле адекватни за позицијата на директор? За илустрација, зошто авторите на нацрт-законот ценеле дека треба да има интерен оглас во јавниот сектор за да се назначи секретар на Министерството за правда, Министерството за економија или кое било друго министерство, а не за едно локално јавно претпријатие што врши водоводни услуги? Се разбира дека во јавно претпријатие кое доставува пивка вода до граѓаните има лица што долготрајно работат и беспрекорно би ја извршувале позицијата на директор (би можело да се аргументира дека и далеку подобро од лице што работело во приватно претпријатие со целосно различна дејност).

[20] Во 2015 година е направено истражување на бројот на вработените во општините. Иако станува збор за постаро истражување, сликата не е драстично променета до денес. Списокот е достапен на: <https://scoop.mk/%D0%B7%D0%B0-%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B1%D1%80%D0%BE%D1%98%D0%BE%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%B2%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B5%D0%BD%D0%B8-%D0%B2/> (последна посета на 27.10.2021).

» Исто така, зошто интерниот оглас не е предвиден за директорите на органите на управата (самостојни или во состав)? Само за илустрација, зарем не е посоодветно директор на Управата за извршување на санкциите (која, наједноставно, ги контролира затворите) да се избира од редот на вработените во неа или во затворските установи? Или во Управата за јавни приходи од редот на лицата што долгогодишно работат како даночни службеници?

? Во делот на критериумите за висок раководител беше наведено дека се бара работно искуство од шест години со две на раководна функција во јавен или приватен сектор. Се поставува прашањето колку, на пример, за еден секретар на министерство е адекватно раководењето во приватниот сектор? Особено се зема предвид дека во Македонија 99,8% од сите компании во приватниот сектор се мали и средни претпријатија (Министерство за економија, 2018, стр. 17)[21]. Според една студија од 2017 година, пак, од 71.519 активни компании во земјата, цели 8.057 биле без ниту еден вработен (само со раководно лице – директор).[22] Значи, лицата во приватниот сектор најчесто работат во мало претпријатие и раководат со само неколку вработени, а неретко се и директори без ниту еден вработен. Така, легитимно е прашањето – без интенција за дискриминација – дали работното искуство како раководно лице во приватниот сектор е релевантно за раководење со човечки ресурси во министерство (кое, по правило, има огромен дијапазон на надлежности и стотици вработени) или орган на управата? Од друга страна, лицата што во приватниот сектор раководеле со големи компании, ретко би имале мотив да бидат дел од административната хиерархија во јавниот сектор (пред сè, поради финансиски мотиви, односно ниските плати за раководни функции во јавниот наспроти приватниот сектор).

? Дали е соодветно формирањето на КВРС во моментната ситуација во државата, имајќи ги предвид ресурсите што ова тело би ги имплицирало (особено финансиски)? Во Македонија во 2020 година имало вкупно 1.322 институции во јавниот сектор.[23] Од нив, под опфатот на овој закон се 16 министерства, 81 единица на локалната самоуправа (Скопје и 80 општини), 144 јавни претпријатија, 36 самостојни органи на државната управа и 30 органи во состав на министерствата (вкупно 307). Значи, КВРС ќе треба за 307 високи раководители да формира посебни Селекциони комисији, на кои треба да се обезбеди надомест, односно да спроведува релативно долги постапки за избор на раководни службеници (со можност за нивно повторување во случај да нема избор). Самото тоа, очигледно, ќе придонесе за постоење на сериозен финансиски товар на државниот буџет.

Покрај овие, при детално разгледување на текстот од законот, можат да се јават и други прашања. За да се избегне обременување на текстот, тие би биле изложени во натамошни истражувања. Врз основа на досегашните констатации и прашања, се поставуваат неколку препораки.

[21] Стратегијата е достапна на: <https://economy.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20za%20MSP%20-%20finalna%20verzija%2003%2004%202018%20.pdf> (последна посета на 27.10.2021).

[22] Види: <https://www.pravdiko.mk/vrtoglav-porast-na-brojot-na-chovek-firmi/> (последна посета на 10.11.2021).

[23] Види: Извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2020 година, достапен на: [https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/reports/izvestaj\\_registar\\_2020\\_rev.1.01.pdf](https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestaj_registar_2020_rev.1.01.pdf) (последна посета на 10.11.2021).

Со желба да се прошири употребата на системот на заслуги (или да се зајакне) кај високите раководни позиции во јавниот сектор, се истакнуваат следниве препораки:

**01** Ревидирање на Нацртот на Законот за висока раководна служба, така што тој во суштина ќе се сведе на пропис во кој би се регулирале минимум критериумите за назначување на секој таканаречен висок раководител, заедно со ограничувањата за назначување вршители на должност и платите, без притоа да се предвидува формирање на КВРС, туку назначувањето да го вршат, како и до сега, Владата (по препорака на својата Комисија за именување), градоначалниците и министрите.

Со други зборови, Законот за висока раководна служба да биде **општ закон** во кој ќе се предвиди што **најмалку** треба да исполни едно лице како услов за да стане висок раководител. Се разбира, за директорите на органите на управата или претпријатијата ќе може понатаму со **посебните закони** да се предвидат и поригорозни критериуми, но не и пониски. На пример, условите за директор на орган како Управата за извршување на санкциите да бидат доуредени во Законот за извршување на санкции. Но, со поставувањето **минимални услови во Законот за висока раководна служба нема да биде можно за назначување даден директор да нема никакви формални услови, односно условите да се така поставени што нивното исполнување не е никаков предизвик и не говори за способноста на кандидатот** (како што е случај сега поради фактот што некои посебни закони поставуваат мошне лесно остварливи предиспозиции).[24]

**02** Доколку, пак, политичките чинители инсистираат на донесување на овој закон, да се ревидира неговиот опфат кон единиците на локалната самоуправа. Ова ревидирање опфаќа две прашања: уставност и целисходност?

» Прво, дали е дозволено самостоен орган на управата (КВРС), кој одговара пред Владата, да врши селекција на кандидати за секретари на единиците на локалната самоуправа, со оглед на горенаведените одредби од Уставот и Законот за локалната самоуправа - кој е закон што се донесува со двотретинско мнозинство за разлика од Законот за висока раководна служба кој би се донел со обично мнозинство во Собранието? Доколку кај експертите превагне мислење дека постојното решение од Нацртот на Закон за висока раководна служба не е во согласност со Уставот и Законот за локалната самоуправа би можело да се размисли на прифаќање на словенечкиот модел опишан погоре. КВРС (пандан на словенечкиот Совет на функционери) да врши самоевалуација на кандидатите и на градоначалникот да му достави целосна ранг-листа, а да не го ограничува на само тројца кандидати. Доколку градоначалникот одлучи за секретар да назначи лице кое е ниско рангирано, тој за тоа ќе сноси политичка одговорност пред самите граѓани.

» Второ, дали е целисходно да се спроведува целата комплексна постапка предвидена во Законот за висока раководна служба, која имплицира и сериозни ресурси, за да се избере секретар на општина со десетина или дваесетина вработени? Во овој поглед е потребно да се спроведе анализа на придобивките (cost-benefit) за да се донесе одлука по повод целисходноста. Во моментот се чини дека нема оправданост на спроведување скапа и долготрајна постапка за назначување секретар на мала општина.

**03** Алтернативно, надлежните органи да отстапат од заложбата за донесување на овој закон, а критериумите за назначување на лицата опфатени со него и начелата за спроведување на постапката да се уредат во соодветните закони. Тоа би значело предвидување на нови/ изменети одредби во Законот за административни службеници (секретари) и Законот за јавните претпријатија (директори на јавните претпријатија), а при измена на Законот за организација и работа на органите на државната управа да се доуредат и прашањата за директорите на самостојните органи на управата и органите во состав на министерствата.

## РЕФЕРЕНЦИ

### Книги, трудови, статии и истражувачки извештаи

#### На кирилица:

1. Блажевски, Т., Ризаов, Г. „Мерит-системот и дигитализација на услугите – формула за оптимална и квалитетна администрација“. *Метаморфозис Фондација*, 2019.
2. Павловска-Данева, А., Давитковска, Е. „Службенички систем“. Правен факултет „Јустинијан Први“, 2012.

#### На латиница:

1. Cosgrove, E. “The Merit System in Public Welfare Administration: Standards and Problems.” *The Compass*, vol. 22, no. 1, Oxford University Press, 1940, pp. 3–16, <http://www.jstor.org/stable/23705493>.
2. Cortazar, V., Carlos, J., Fuenzalida, J., Lefuente, M. “Merit-Based Selection of Public Managers: Better Public Performance?: An Exploration Study”. *Inter-American Development Bank*, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Merit-based-Selection-of-Public-Managers-Better-Public-Sector-Performance-An-Exploratory-Study.pdf>.
3. Kuperus, H., Rode, A. “Top Public Managers in Europe: Management and Employment in Central Public Administration”. Ministry of Interior and Kingdom Relations, Hague, 2016.
4. OECD (2020). “Merit”, OECD Public Integrity Handbook, OECD Publishing, Paris, doi: <https://doi.org/10.1787/270b68d2-en>.
5. Perry, J. L. (1986) ‘Merit Pay in the Public Sector: the Case for a Failure of Theory’, *Review of Public Personnel Administration*, 7(1), pp. 57–69. doi: 10.1177/0734371X8600700105.
6. SIGMA (2014). “The principles of public administration”, SIGMA, достапна на: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-nov2014.pdf>.
7. Slack, James D. “Affirmative Action and Merit in Public Administration.” *The American Review of Public Administration* 18 (1988): 377 - 387.
8. Yabar, J. E., Morgades, E., N., Duro, E., V. (уредници) “Public Employment in European Union Member States”. Ministry of the Presidency, 2010.

### Закони и подзаконски акти на Република Северна Македонија и други документи усвоени од националните органи

1. Деловник на Владата на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16, 153/16 и 113/17 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.228/19, 72/20, 215/20, 309/20, 41/21 и 56/21).
2. Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016 и 11/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/2019, 14/2020 и 215/2021“)
3. Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016, 35/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/2019 и 14/2020).
4. Закон за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права („Службен весник на Република Македонија“ бр. 67/2009, 43/2014 и 64/2018).
5. Закон за извршување на санкциите („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 99/2019 и 220/2019)
6. Закон за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 5/2002).
7. Закон за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010 и 51/2011 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019 и 110/2019).

8. Закон за јавните претпријатија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/1996; 9/1997; 6/2002; 40/2003; 49/2006; 22/2007; 83/2009; 97/2010; 6/2012; 119/2013; 41/2014; 138/2014; 25/2015; 61/2015; 39/2016; 64/2018 и 35/2019 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/2019).

9. Закон за Управата за јавни приходи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 43/2014, 61/2015, 27/2016, 35/2018, 83/2018 и 7/2019).

10. Национална стратегија за мали и средни претпријатија (2018-2023):

<https://economy.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20za%20MSP%20-%20finalna%20verzija%2003%2004%202018%20.pdf>.

11. Правилник за систематизација на работните места на Министерство за правда:

[https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Pravilnik%20za%20sistemizacija-precisten%20tekst%202020%20\(1\).pdf](https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Pravilnik%20za%20sistemizacija-precisten%20tekst%202020%20(1).pdf).

12. Правилник за систематизација на работните места на Град Скопје:

[https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Pravilnik%20za%20sistemizacija-precisten%20tekst%202020%20\(1\).pdf](https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Pravilnik%20za%20sistemizacija-precisten%20tekst%202020%20(1).pdf).

13. Правилник за систематизација на работните места на Министерство за информатичко општество и администрација:

[https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/Pravilnik\\_za\\_sistemizacija\\_MIOA\\_2021\\_konsolidiran.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Pravilnik_za_sistemizacija_MIOA_2021_konsolidiran.pdf).

#### Веб-страници:

1. <http://www.pisrs.si/Pis.web/> (прописи на Словенија)

2. <https://www.paragraf.rs/> (прописи на Србија)

3. <https://www.gov.pl/web/civilservice/the-civil-service-system-in-poland> (опис на административната структура на Полска)

4. <https://ener.gov.mk/Default.aspx> (ЕНЕР)

5. <https://www.pravdiko.mk> (истражување за компании без ниту еден вработен).

