Краток документ за клучни проблеми — декември 2024

Јулијана Караи, истражувач, Институт за европска политика - ЕПИ, Скопје
Беба Жагар, истражувач, Институт за европска политика - ЕПИ, Скопје

Закон за висока раководна служба
Дали Владата се двоуми да го усвои?

Вовед

Професионална, непристрасна и ефективна јавна администрација е клучна за функционирањето на секое демократско општество. Затоа, многу е важно да се регрутираат образовани и квалификувани професионалци кои се избираат врз основа на нивните квалитети, а не врз основа на нивната политичка припадност. Вработувањата, унапредувањата и отпуштањата на државните службеници врз основа на заслуги ќе ги поттикне кандидатите да аплицираат за работни позиции во јавната администрација, бидејќи ќе знаат дека ќе поминат низ транспарентна постапка за селекција и ќе бидат оценети врз основа на нивните компетенции. Истовремено, тоа ќе ги мотивира да бидат проактивни, амбициозни и вредни, при што ќе очекуваат да бидат наградени за својата работа. Ова е особено важно за високите раководни државни службеници со поголеми обврски и одговорности. Оттука, уште позначајно е нивниот избор да се заснова на заслуги. Нивните одлуки ја засегаат целата институција, што значи дека тие мора да ги почитуваат приоритетите на владата и на граѓаните на кои им служат, и да постапуваат во согласност со етичките стандарди. Ваквиот професионален однос кон работата, особено кај високите раководни државни службеници, го зајакнува нивниот личен и институционален интегритет, при тоа зголемувајќи ја одговорноста во работата и зајакнувајќи ја довербата на јавноста во институциите.[1]

1 Влада на Република Северна Македонија, Реформска агенда на Северна Македонија 2024-2027, септември 2024 г., https://www.mep.gov.mk/post/?id=15800

Улогата и значењето на високата раководна служба

НАЧЕЛАТА НА СИГМА/ОЕЦД НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

СИГМА ОЕЦД во 2014 година ги разви Начелата на јавната администрација за да го поддржи зајакнатиот приод на Европската комисија (ЕК) кон реформите во јавната администрација (PJA) во рамки на процесот на проширување на ЕУ.[2] Начелата дефинираат што значи доброто јавно владеење во пракса, ги наведуваат главните барања што треба да се следат за време на процесот на интеграција во ЕУ и вклучуваат рамка за мониторинг за да се овозможи редовна анализа на напредокот постигнат со примената на тие начела и во поставувањето одредници за подобрување.

Иако тие претставуваат сеопфатна рамка на стандарди, една деценија подоцна, се појави потребата за ревизија за да се одговори на новите предизвици и да се земат во предвид ажурираните стандарди и практики во ЕУ, СИГМА/ ОЕЦД и други меѓународни организации. Ревизиите, исто така, имаа за цел подобро да се одговори на предизвиците на општеството и потребата од одговорна и агилна јавна администрација способна да одговори на политичките приоритети и барањата на граѓаните кои еволуираат.[3] Тие покриваат шест области од јавната администрација, со 32 начела и 270 поврзани под-начела.

Една од опфатените области е управувањето со јавните служби и човечките ресурси, што ја нагласува потребата од професионализам, интегритет и неутралност на државните службеници, како и нивно регрутирање и унапредување врз основа на заслуги и еднакви можности. Постојат пет начела во оваа област, вклучувајќи го и начелото 9: Јавната администрација привлекува и регрутира компетентни луѓе врз основа на заслуги и еднакви можности и Начелото 10: Се поттикнува ефективно лидерство преку компетентност, стабилност, професионална автономија и одговорност на отчетни високи раководни државни службеници. Овие начела се однесуваат на високите раководни државни службеници, при што Начелото 10 директно се фокусира на нив, а Начелото 9 ги опфаќа на еден поопшт начин.[4]

Начелото 9 утврдува дека јавните службеници треба да се регрутираат преку транспарентни и отворени конкурси врз основа на заслуги, при што овој процес треба да биде инклузивен, и да ги поддржува различностите и еднаквите можности во јавната администрација. Понатаму, огласите за вработување треба да содржат точни описи на работните места заедно со условите за работа и платата што ќе обезбеди да се пријави потребниот профил на кандидати. Ова начело ги наброjува и потенцијалните услови за процесот на селекција на државните службеници: комисиите за избор треба да бидат составени од членови коишто се квалификувани да ги оценуваат кандидатите согласно условите за работното место, без конфликт на интереси и политичко

2 OECD (2014), The Principles of Public Administration, OECD, Paris, (Начелата на јавната администрација, ОЕЦД, https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-overview-nov2014.pdf

3 OECD (2023), The Principles of Public Administration, OECD, Paris, (Начелата на јавната администрација, ОЕЦД), https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023.pdf

4 Ibid.

влијание, додека методите на селекција треба да обезбедат правична и валидна проценка на искуството, знаењето, вештините и компетенциите неопходни за извршување на работата и на тој начин да се обезбеди избор на најсоодветните кандидати.[5] Примената на овие под-начела во системот на државни службеници треба да резултира со ефикасни и транспарентни процеси на селекција, при што пријавените кандидати ќе бидат навремено информирани за одлуките во врска со вработувањето и ќе имаат право да побараат образложение и да се жалат на тие одлуки. Овие под-начела треба да се применуваат подеднакво за сите процедури за вработување на сите нивоа на државната служба, вклучувајќи и за високите раководни државни службеници, за да се обезбеди делотворна примена на начелото на заслуги.[6]

Од друга страна, начелото 10 конкретно се фокусира на високите раководни државни службеници, кои се дефинирани како „највисоки нивоа на професионално раководење во органите на јавната администрација, каде што раководните лица влегуваат во директни интеракции со политичките лидери: државни службеници на највисоки позиции во министерствата (генерални секретари или професионални државни секретари), генерални директори на министерски сектори или еквивалентни позиции во министерства и раководни службеници на агенции".[7] Според ова начело, неопходно е да се регулира делокругот на високата раководна служба, така што високите раководни позиции во министерствата и агенциите нема да се третираат како политички институции. Понатаму, таквите позиции треба да бидат атрактивни преку обезбедување правично вработување, конкурентно наградување, професионални предизвици, автономија и ублажување на ризиците во кариерата. Исто така, постојат под-начела фокусирани на постапките за вработување, кои мора да бидат засновани на заслуги и да се спроведуваат професионално, непристрасно и транспарентно, истовремено поддржувајќи еднакви можности, рамнотежа меѓу половите и недискриминација на позициите на високите раководни државни службеници. Во однос на нивната работа, високите раководни државни службеници мора да имаат јасно дефинирани цели усогласени со мисијата на организацијата и целите на Владата, а нивното работење мора редовно да се оценува. Треба да се одржи доволна професионална и раководна автономија за да им се овозможи да преземат одговорност за управување со персоналот, ресурсите и работните задачи. Покрај тоа, тие мора постојано да ги развиваат своите вештини за да одговорат на барањата на својата улога. Последната забелешка се однесува на стабилноста на високата раководна служба, која го поттикнува континуитетот на институционалните перформанси и институционалната меморија; па така, назначувањето вршители на должност не треба да биде честа практика.[8] Овие начела ја поставуваат основата за креирање јавна администрација која ќе е непристрасна, аполитичка и заснована на заслуги, што може да се постигне во Северна Македонија со усвојување на новиот Закон за висока раководна служба, како за почеток.

5 Ibid.

6 Ibid.

7 Ibid.

8 Ibid.

ИЗВЕШТАЈ НА ЕК ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА 2024 ГОДИНА

Бидејќи Република Северна Македонија е земја кандидат што го трасира својот пат кон членство во ЕУ, таа мора да ги почитува вредностите и стандардите на ЕУ, вклучително и оние кои се однесуваат на управувањето со јавните служби и човечките ресурси. Во своите годишни извештаи за Северна Македонија, ЕК континуирано ја нагласува потребата од подобрување на управувањето со човечките ресурси во јавната администрација и особено на обезбедувањето практики засновани на заслуги при регрутирање, унапредување и отпуштање, вклучително и на високи раководни нивоа, со поставување критериуми за нивниот избор. Во својот последен извештај.[9] ЕК заклучува дека јавната служба и управувањето со човечките ресурси се недоволни, а политизацијата на јавната служба континуирано ја поткопува доследната примена на одредбите за транспарентни процеси засновани на заслуги.

Покрај утврдените недостатоци во примената на постојното законодавство, беше забележано и дека долгоочекуваната ревидирана законска регулатива за административните службеници и вработените во јавниот сектор (со цел да се обезбеди вработување засновано на заслуги и правично унапредување и отпуштање), како и Предлог законот за висока раководна служба, не се усвоени.[10]

Понатаму, по парламентарните избори во мај 2024 година во Северна Македонија, беше очигледно дека промената на власта резултираше со замена на бројни раководни кадри на средно ниво со вршители на должност, а многумина беа и деградирани. Горенаведените недостатоци придонесоа за дополнително намалување на довербата на граѓаните во јавната администрација и нејзината работа.[11]

АКТУЕЛНАТА ЗАКОНСКА РАМКА

Во отсуство на законодавство кое конкретно се фокусира на високите раководни државни службеници, Законот за административни службеници (ЗАС) ги регулира критериумите за пристап до високи позиции во државната служба, вклучително и примена на начелото на заслуги. Според ЗАС, висок државен службеник, административен службеник од категоријата Б (Б4 — раководител на единица), е назначен од раководителот на институцијата. Треба да се исполнат посебни услови за работното место раководен административен службеник на ниво Б4; сепак, системот е само делумно заснован на заслугите кога се работи за високи раководни државни службеници и понатаму во голема мерка се заснова на дискрециона одлука: единствениот услов за поединецот да биде назначен за државен секретар или генерален секретар на една институција е да има Б4 ниво на работно место.[12]

9 European Commission, “Commission Staff Working Document – North Macedonia 2024 Report”, 30 октомври 2024, (Европска комисија, „Работен документ на персоналот на Комисијата – Извештај за Северна Македонија 2024) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf44-82318ab47e88_en?filename=North%20Macedonia%20Report%202024.pdf

10 Ibid.

11 Ibid.

12 Закон за административни службеници, Службен весник на РМ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 275/19, 14/20, 215/21, 99/22 и 208/24)

СТРАТЕГИЈА ЗА РЈА ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 2023–2030

Најновата Стратегија за РЈА за Северна Македонија за 2023-2030 со Акциски план за 2023-2026,[13] беше усвоена во јули 2023 година. Стратегијата опфаќа четири клучни реформски области, поставува јасна појдовна точка и јасни цели и идентификува предизвици во однос на политиките и начините за справување со тие предизвици. Една од нејзините општи цели е постигнување аполитична, професионална и експертска јавна администрација, што започнува со назначување на високи државни службеници врз основа на принципот на заслуги, со што се отвора вратата за професионализација на целата јавна администрација.[14] Професионалната јавна администрација, конкретна цел 2.2 од Стратегијата, предвидува професионален раст и развој на секој вработен во јавната администрација, негување работна сила со интегритет, високи морални вредности, познавање на професијата, професионален однос кон работата и извршување на работните задачи.[15]

Во рамките на оваа конкретна цел, постои мерка за професионализација на високите раководни позиции во јавната администрација, што треба да претставува модел за професионализација на сите други вработени во јавната администрација. За спроведување на оваа мерка, се предвидува Закон за висока раководна служба за да се воспостави унифициран систем на објективни критериуми за избор на високи раководни државни службеници во институциите преку транспарентни постапки засновани на јавни огласи, со забрана за назначување „вршители на должност“ со неограничен мандат и без исполнување на законските критериуми и обезбедување континуитет, професионалност и одговорност во управувањето со јавната служба. Предвидено е ваков закон да се донесе во првиот квартал од 2025 година, по што се планира подготовка на прирачници и други алатки за членовите на органите/агенциите за висока државна служба и за идните кандидати за високи раководни позиции, заедно со обезбедувањето на обука за членовите на органи/агенции за висока раководна државна служба.[16]

Друга мерка наведена под истата конкретна цел е унапредувањето врз основа на „заслуги“ и „паметни“ описи во јавната администрација.[17] Идејата зад оваа мерка е унапредувањето во службата да се заснова на реална проценка на работата на секој државен службеник, со што ќе се спречи политичко влијание и секаков вид субјективизам во натамошниот развој на кадрите во јавната служба. Воедно, мерката треба да спречи секаков вид на надворешно влијание и притисок во процесот на пополнување на позициите на раководни административни државни службеници. Предвидува повеќе активности, како на пример вертикално пополнување на позициите на раководни административни државни службеници со кадри од внатре преку унапредување на постојните вработени. Тоа е треба да се направи првенствено преку усвојување на Правилник за постапката за унапредување со акцент на

13 Министерство за информатичко општество и администрација, „Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030 со Акциски план 2023-2026“, јули 2023 г., https://kvalitet.mioa.gov.mk/wp-content/uploads/2024/05/strategija-za-reforma-na-javna-administraczija-2023-2030-so-akcziski-plan.pdf.

14 Ibid

15 Ibid

16 Ibid.

17 Ibid.

проверка на компетенциите за време на интервјуто, проверка на раководните компетенции за кандидатите за унапредување на раководни позиции во државната служба и објавување на одлуките за избор со образложение за секоја одлука за избор поединечно базирана на докази.[18]

ПРЕДЛОГ ЗАКОН ЗА ВИСОКА РАКОВОДНА СЛУЖБА

Целта на подготовката на Законот за висока раководна служба[19] е да се формира висока раководна државна служба заснована на експертиза и заслуги за подобрување на организациските капацитети и зајакнување на доброто владеење во јавните институции. Со донесувањето на овој закон, во македонското законодавство ќе се воведе јасна дистинкција меѓу политички избраните и именувани лица и вработените во јавната администрација.

Предлог законот за висока раководна служба има за цел да предвиди различни аспекти на високата раководна служба во Северна Македонија, како што се начелата на високата раководна служба, Комисијата за висока раководна служба, постапката за избор и пополнување на позиции на високи раководни државни службеници, правата и обврските на високите раководни државни службеници, управувањето со перформансите на високите раководители, одговорноста, професионалното усовршување, разрешувањето и престанокот на мандатот, како и други релевантни прашања. Според овој предлог закон, високата раководна служба ги покрива највисоките раководни позиции во јавните институции, кои директно одговараат пред политички избраните и именуваните лица и се врската помеѓу политичката и административната структура на институцијата.[20] Оваа дефиниција се однесува на државните секретари (во министерствата), директорите (во управите во министерствата, во органите на министерствата и во независните органи на државната управа), генералните директори (во агенциите) и генералните инспектори (во инспекторатите).[21]

Во предлог законот се наведени и општите начела врз основа на кои се избираат високите раководители и по кои подоцна се очекува да се водат во својата работа, како што се начелата за еднакви услови и еднаков пристап до високи раководни позиции, соодветна и правична застапеност и родова еднаквост; автономија; одговорност; делегирање; транспарентност и конкурентност; професионална етика, непристрасност и објективност; и економично користење на ресурсите.

Владата треба да формира Висока комисија за државната служба составена од пет члена, кои својата работа ќе ја вршат со полно работно време и со мандат од пет години. Утврдени се и конкретни критериуми и процедури за избор на членовите на оваа комисија. Комисијата првенствено треба да ги спроведува постапките за избор на високи раководители и да креира бази на податоци на експерти и одбори за избор на високи раководители, меѓу другото.[22]

---

18 Ibid.

19 ЕНЕР, „Предлог закон за висока раководна служба", 19.07.2023 г., https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=74070.

20 Член 3, Предлог закон за висока раководна служба.

21 Член 5 Став 1, Предлог закон за висока раководна служба.

22 Член 21, Предлог закон за висока раководна служба.

Исто така, за да се обезбеди избор на високи раководители заснован на заслуги, предлог законот, исто така, утврдува специфични критериуми и процедури за избор што ги спроведува комисија за избор формирана од Високата комисија за државна служба специјално за секое високо раководно место што треба да се пополни. Кога ќе се назначат, високите раководни службеници служат како главни извршни раководители во телата каде што се назначени, чија главна одговорност е да управуваат со административните и организациските операции на институцијата и да управуваат со човечките, финансиските и другите ресурси со кои располага институцијата, како и да ги спроведуваат политиките на Владата на Република Северна Македонија и нејзините министерства.[23]

Надлежностите на високите раководители (кои се наведени посебно за државните секретари, директорите, генералните директори и генералните инспектори) мора да се извршуваат во согласност со Уставот, законите, стратешките и програмските приоритети на институцијата, стратешките и програмските приоритети на Владата, и задачите доделени од државниот функционер.[24]Дополнително, од високите раководители се очекува да се придржуваат до највисоките стандарди за личен интегритет и професионална етика и да го почитуваат Етичкиот кодекс за високите државни служби.[25] Овие обврски подразбираат дека високите раководители не се избираат само врз основа на заслуги, туку тие исто така треба да обезбедат непристрасност и транспарентност во својата работа, со што ќе ја докажат својата посветеност на приоритетите на Владата и унапредувањето на општеството во целина. Според предлог законот, нивното работење треба да се оценува врз основа на степенот на исполнување на годишните цели утврдени од страна на државниот функционер заедно со повисокото раководно лице.[26]

Ова законско решение нуди сеопфатна рамка, фокусирајќи се конкретно на високата државна служба и поставувајќи стандарди за назначувања на високи раководители засновано на заслуги. На него се работи уште од 2017 година. Сепак, не е постигнат позначаен напредок во насока на негово усвојување поради отсуство на политичка волја, одлучност и решителност. Покрај тоа, имајќи предвид дека 2024 година беше изборна година во Северна Македонија, тој беше објавен само на Единствениот национален електронски регистар на прописи на Република Северна Македонија (ЕНЕР) на 19 јули 2023 година и допрва треба да биде усвоен.

23 Член 40 Став 1, Предлог закон за висока раководна служба.

24 Член 42 Став 1, Предлог закон за висока раководна служба.

25 Член 43 став 1, Предлог закон за висока раководна служба.

26 Член 45 став 1, Предлог закон за висока раководна служба.

НАЦИОНАЛЕН МОНИТОР ЗА РЈА ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 2021/2022

Според најновиот Монитор за РЈА за Северна Македонија,[27] дискреционото назначување и разрешување на високи државни службеници на раководно ниво останува најслабата точка. Во македонското законодавство не постои јасна дистинкција меѓу политичкото и професионалното ниво во администрацијата, односно треба јасно да се дефинира и да се разграничи опсегот на потребите на високата раководна служба. И покрај тоа што ЗАС го прави првиот чекор кон професионализација на раководните позиции во административната служба со нивно вклучување во највисоката категорија „А“, сè уште постои потреба да се воспостават детални критериуми и процедури за избор на високи раководители. На новиот Закон за висока раководна служба се работи во изминатите неколку години и се очекува откако ќе биде донесен да воведе отворена конкуренција при регрутирањето и отпуштањето на високи раководни државни службеници заснована на заслуги. И покрај тоа што повеќето од интервјуираните во рамки на Мониторот за РЈА посочиле дека овие аспекти не мора нужно да ги регулира посебен или нов закон, сепак е клучно да се опфатат во македонското законодавство, имајќи предвид дека високите раководители треба да поседуваат соодветно искуство, вештини, знаења. и компетенции за извршување на задачите врз основа на јасно утврдени стандарди.

27 Јулијана Караи; Ангел Мојсовски, "Национален монитор за реформи во јавната администрација", Институт за европски политики, 2023 https://epi.org.mk/wp-content/uploads/NATIONAL-PAR-MONITOR-NORTH-MACEDONIA-_-2021_2022-1.pdf

Заклучок

Системот на висока раководна служба е само делумно заснован на заслуги. Моментално нејасната правна рамка дозволува злоупотреба и распределба на позициите во нетранспарентни постапки врз основа на партиска припадност и коалициски договори, што е особено евидентно по изборните процеси во земјата. Ова резултира со институционална неефикасност и ја нарушува навремената и квалитетна испорака на услугите до граѓаните.

Оттука, од суштинско значење е веднаш да се уреди ова прашање со донесување на Законот за висока раководна служба и да се започне со негова примена. Доцнењето во спроведувањето на законот ќе доведе до продолжување со нетранспарентното и неквалитетно назначување на директори и раководители. Меѓународната заедница со години укажува на потребата од департизација и инвестирање во капацитетите на јавната администрација, така што одвојувањето на политичките и раководните позиции во институциите, преку воспоставен механизам за селекција базиран на заслуги, ќе обезбеди поголема ефикасност во работата на институциите. Последователно, ова ќе придонесе за професионализација на целата јавна администрација, што ќе резултира со поквалитетни јавни услуги и повисоко ниво на доверба кај нејзините граѓани.

Овој документ е изработен во рамките на Проектот „*Овозможување на реформа на јавната администрација во Западен Балкан – WeBER 3.0*“ со финансиска поддршка на ЕУ и Австриската развојна агенција. Содржината на овој документ е единствена одговорност на имплементаторот на проектот и не мора да ги одразува ставовите на ЕУ или на Австриската развојна агенција.

Повеќе информации на:

www.par-monitor.org