



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

Помеѓу систем на мерит и дискреција: предизвиците на Предлог- законот за високи раководители¹

Овој документ за политики го следи развојот на настаните од февруари 2026 година, кога, по долг период на одложувања и неизвесност, конечно беше отворена широка и суштинска дискусија по однос на предлог-законот.² Уште од самиот почеток на неговата подготовка, ЕПИ континуирано даваше коментари и препораки преку извештаите за мониторинг на реформата на јавната администрација и своите документи за политики.³ Во текот на целиот процес, повеќепати укажувавме на очигледното двоумење на Владата околу донесувањето на законот и го поставувавме прашањето зошто воспоставувањето јасни критериуми и транспарентна постапка за избор на високи раководни службеници претставува толку долготраен и предизвикувачки процес.⁴

¹ Сегашниот наслов на законот е: Предлог-закон за високи раководители во органите на државната управа и фондовите

² Краток коментар околу Предлог-законот за високи раководители во органите на државната управа и фондовите, Институт за европски политики, 2025, <https://epi.org.mk/post/32865>

³ Јулијана Караи, Беба Жагар, „Закон за висока раководна служба: Дали Владата се двоуми да го усвои?, Институт за европски политики, 2024, <https://11nq.com/tghmbbr>

⁴ Ibid.

Професионална и непристрасна јавна администрација бара избор и управување со кадри врз основа на заслуги и компетенции. Мерит-системот обезбедува транспарентност, ја зголемува мотивацијата и привлекува квалитетни кандидати. Ова е особено важно за високите раководители, чии одлуки влијаат врз институциите и политиките, при што таквиот пристап го зајакнува интегритетот, одговорноста и довербата на јавноста.⁵

Начелата на СИГМА/ОЕЦД за јавна администрација претставуваат клучна рамка за добро управување, насочена кон професионализација, интегритет и мерит-базиран систем. Во областа на управување со човечки ресурси, особено се издвојуваат принципите за транспарентно и отворено регрутирање врз основа на заслуги (Начело 9) и обезбедување ефективно, автономно и отчетно лидерство кај високите раководни службеници (Начело 10). Овие стандарди бараат јасно разграничување меѓу политичкото и професионалното ниво, објективни и непристрасни постапки за избор, како и стабилност и континуитет во раководните позиции. Нивната доследна примена е клучна за изградба на аполитична и ефикасна администрација, при што донесувањето на Законот за висока раководна служба претставува важен чекор во тој правец.⁶

Подготовката на овој закон започна уште во 2017 година, но и покрај долготрајниот процес, остануваат прашања околу одложувањето на неговото донесување, особено во делот на воспоставување јасни критериуми и транспарентни процедури за избор на високи раководители.⁷

Процесот на донесување на законот се покажа долготраен и неизвесен. Првото предлог-решение од 2019 година стигна до собраниска процедура, но беше повлечено пред разгледување на пленарна седница поради потреба од дополнително усогласување со релевантната законска рамка. Нов нацрт беше објавен во 2022 година и предмет на јавна дебата, при што и ДКСК во 2023 година даде мислење, но законот повторно не беше усвоен. Во декември 2025 година беше објавен трет нацрт-предлог, како дел од поширок реформски пакет заедно со законите за административни службеници и вработени во јавниот сектор.⁸ Во отсуство на соодветна законска рамка и политичка волја, изборот на високи раководители продолжи да се води од политичка подобност наместо од компетенции, при што позициите често се третираат како постизборен политички плен. Дополнително, и натаму се злоупотребува институтот вршител на должност како механизам за заобиколување на редовните постапки за избор, наместо негово користење исклучиво како привремено решение во исклучителни случаи.⁹

5 Ibid.

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

7 Краток коментар околу Предлог-законот за високи раководители во органите на државната управа и фондовите, Институт за европски политики, 2025, <https://epi.org.mk/post/32865>

8 „Високи очекувања од предлог законот за висока раководна служба“, Deutsche Welle, 9.02.2026, <https://www.dw.com/mk/visoki-ocekuvana-od-predlogot-za-visoka-rakovodna-sluzba/a-75871767>

9 Ibid.

Во декември 2025 година беше објавен Предлог-законот,¹⁰ по што следеа две широки јавни расправи, една од нив во надлежната собраниска комисија.¹¹ Овој процес претставува позитивен чекор кон поинклузивна и транспарентна законодавна дебата, при што постои декларативна согласност кај клучните политички актери за обезбедување професионален и мерит-систем за избор. Сепак, анализата на последната верзија на законот укажува на неколку клучни дилеми и слабости кои бараат дополнително прецизирање.¹²

Пред сè, опфатот на законот е ограничен на органите на извршната власт под надлежност на Владата, со исклучок на Министерството за внатрешни работи, без јасно образложение за ова исклучување. Овој пристап отвора прашања за конзистентноста на критериумите и потребата тие да важат за сите именувани високи раководители, вклучително и во законодавната власт, локалната самоуправа и други јавни институции.¹³ Дополнително, предвидувањето Владата да утврдува индикативен список на позиции по донесувањето на законот остава простор за нејаснотии, што укажува дека ваквиот список треба да биде јасно дефиниран и усогласен со постојната правна рамка уште во оваа фаза.¹⁴

Начинот на избор и одлуката за неизбор дополнително го отвораат прашањето за задржување на дискрецијата во процесот. Иако Комисијата за селекција врши рангирање на кандидатите, финалната одлука ја носи министерот, што може да го поткопа принципот на избор врз основа на заслуги. Во таков модел, улогата на министерот би требало да се сведе на формално потврдување на одлуката на Комисијата. Истото важи и за случаите на неизбор, каде што конечната одлука би требало да биде во надлежност на Комисијата, со јасно образложение и повторување на постапката доколку не се исполнети условите.¹⁵

Законот во сегашната форма не предвидува доволно конкретни механизми за обезбедување јавност и транспарентност во постапката за избор. Формалното објавување на резултатите не е доволно доколку не се обезбеди целосна отвореност на процесот, вклучително и објавување на критериумите за оценување, бодувањето на кандидатите и детални образложенија за изборот или неизборот. Ваквиот пристап е клучен за намалување на сомнежите за политички влијанија и за зајакнување на довербата на јавноста во системот.¹⁶

¹⁰ Предлог Закон за високи раководители во органите на државната управа и фондовите, ЕНЕР, 23.12.2025, https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=114787

¹¹ Јавна расправа во Собранието по Предлог-законот за високи раководители, https://www.sobranie.mk/ns-newsarticle-javna-rasprava-vo-sobranieto-po-predlog-zakonot-za-visoki-rakovoditeli.nsp?fbclid=IwY2xjaw-RMrp1eHRuA2FibQlxMABicmlkETFmak1ucVc3TWppTmtvRIB5c3J0YwZhcHBfaWQQMjlyMDM5MTc4ODlwMDg-5MgABHsXjAXMFCcb4vK64f65iUJobNswXi-flkLi1fXCMlXteiJA6taUfjcv-_g48_aem__QU_ro9EK_JHts6XURyitA

¹² Краток коментар околу Предлог-законот за високи раководители во органите на државната управа и фондовите, Институт за европски политики, 2025, <https://epi.org.mk/post/32865>

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

Дополнително, постојат недоследности во однос на Законот за административни службеници, особено во делот на критериумите за избор на државен секретар. Додека Предлог-законот предвидува пошироки услови во однос на работното искуство, постојниот закон упатува на избор од редот на административните службеници вработени во министерството. Ова остава нејасноти околу тоа дали позицијата треба да биде отворена за поширокиот јавен сектор или ограничена на внатрешни кандидати, што бара јасно усогласување.¹⁷

Отворањето на поширока и суштинска јавна дебата за Предлог-законот за високи раководители во органите на државната управа и фондовите претставува значаен чекор напред во унапредувањето на управувањето во јавната администрација. Имено, во Собранието на Република Северна Македонија на 18.02.2026 год. се одржа јавна расправа за нацрт-законот за високи раководители во органите на државната управа и фондовите, на која пратеници, како и претставници од академската заедница и граѓанскиот сектор, имаа можност да ги изнесат своите ставови, мислења, критики и препораки во однос на предложеното законско решение.¹⁸ Тоа беше важна можност за разјаснување на овие прашања и за дополнително унапредување на законското решение. Донесувањето на квалитетен закон ќе придонесе кон воспоставување професионален, транс-парентен и базиран на заслуги систем за избор на високи раководители. Поддршката за законот останува, со очекување дека тековниот процес ќе резултира со негово подобрување и целосна усогласеност со добрите европски практики.¹⁹

Предлог-законот воведува системски и базиран на заслуги пристап во изборот на високи раководители преку утврдување јасна постапка заснована на проверка на компетенциите, со што се надминува досегашниот фрагментиран модел и се отвора процесот за поширока стручна конкуренција.²⁰ Дополнително, за прв пат се пропишува обврска за детално образложување на одлуките за избор, што ја намалува дискрецијата, ја зајакнува отчетноста и придонесува кон зголемување на довербата во процесот. Законот исто така воспоставува рамка за оценување на работата на високите раководители врз основа на мерливи показатели, пополнувајќи значајна празнина во системот на одговорност за спроведување на политики и реформи.²¹ Во крајна линија, фокусот на оваа реформа не треба да биде на поединците, туку на резултатите што институциите ќе ги испорачуваат за граѓаните, во рамки на поширокиот процес на реформа на јавната администрација насочен кон поефикасно управување и подобрување на квалитетот на живот и деловната клима.²²

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Јавна расправа во Собранието по Предлог-законот за високи раководители, https://www.sobranie.mk/ns-newsarticle-javna-rasprava-vo-sobranieto-po-predlog-zakonot-za-visoki-rakovoditeli.nsp?fbclid=IwY2xjaw-RMrp1eHRuA2FibQlxMABicmlkETFMak1ucVc3TWppTmtvRIB5c3J0YwZhcHBfaWQQMjlyMDM5MTc4ODIwMDg-5MgABHsXjAXMFCcb4vK64f65iJobNswXi-fLkLi1fXCMlxtelJA6taUfjcv-_g48_aem_QU_ro9EK_JHts6XURyitA

¹⁹ Минчев на јавна расправа во Собранието, одговорност, мерит и јасни правила за високото раководство во администрацијата, Макфакс, 18.02.2026, <https://11nq.com/wdc8rmu>

²⁰ Јавна расправа за Законот за високи раководители во Собранието на Република Северна Македонија, ЦУП, 19.02.2026, <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>

²¹ Ibid.

²² Ibid.

Според министерот за јавна администрација реформата на високата раководна служба претставува клучен дел од пошироката реформа на јавната администрација, насочена кон создавање професионална, стабилна и отчетна државна служба. Предложениот закон за првпат воспоставува кохерентна и унифицирана рамка за именување, мандат, оценување и разрешување на високите раководители, базирана на принципот на мерит преку јасни критериуми, јавен повик и структурирана селекција. Воедно, беше нагласено дека задржувањето на конечната одлука кај Владата е во согласност со принципот на политичка одговорност во парламентарна демократија. Законот предвидува и рационализација на управните одбори, како и ограничување на практиката на вршители на должност. Во целина, реформата има за цел воспоставување систем во кој моќта е поврзана со отчетност и резултати, со што се очекува унапредување на квалитетот на управувањето и зголемување на довербата на граѓаните.²³

Иако иницијативата за донесување на законот е позитивна, предложеното решение не обезбедува суштинска професионализација на високата раководна служба. Не се прави јасно разграничување меѓу политичкото и професионалното управување, а дискреционите овластувања на Владата и министрите остануваат значајни, што ја задржува администрацијата изложена на политизација и клиентелизам. Дополнително, поврзувањето на мандатот на раководителите со мандатот на Владата ја поткопува автономијата и стабилноста на администрацијата.²⁴

Предлог-законот е дел од реформската стратегија, но истиот не воспоставува вистинска мерит-базирана и автономна висока раководна служба, туку задржува значителен простор за политичко влијание. Ограничениот опфат, поврзувањето на мандатите со Владата и недостигот од независни селекциски механизми ја поткопуваат професионализацијата и институционалната стабилност. Затоа, потребни се суштински измени за воспоставување систем отпорен на политизација и во функција на довербата во институциите.²⁵

И покрај идентификуваните предизвици, тековниот процес околу Предлог-законот претставува значајна можност за воспоставување појасен, поконзистентен и мерит-базиран систем на висока раководна служба. Отворената јавна дебата и вклученоста на различни засегнати страни создаваат солидна основа за доусовршување на законското решение. Со соодветни доработки и усогласување, законот има потенцијал да придонесе кон зајакнување на професионалноста, транспарентноста и отчетноста во јавната администрација, што е клучно за градење доверба во институциите и за успешно спроведување на реформите.

23 Минчев на јавна расправа во Собранието, одговорност, мерит и јасни правила за високото раководство во администрацијата, Макфакс, 18.02.2026, <https://11nq.com/wdc8rmu>

24 „Разграничување на политичкото и административното: предлози за функционална и професионална висока раководна служба“, ИДСЦС, 30.01.2026, <https://idsccs.org.mk/wp-content/uploads/2026/01/MemoMKD.pdf>

25 Ibid.

Сега за сега, состојбата е следната. Препораката на Европската комисија за донесување и спроведување на законски одредби за високата раководна служба се' уште не е спроведена, а при тоа многу високи позиции продолжуваат да се пополнуваат со вршители на должност.²⁶ Дискреционото именување и разрешување на високите раководители останува клучен проблем, поради недоволно јасно разграничување меѓу политичкото и професионалното ниво. Постојната рамка прави почетен чекор кон професионализација, но недостигаат детални критериуми и процедури за избор. Се очекува новиот закон да воведо мерит-базиран систем со отворена конкуренција, што е клучно за обезбедување квалификувани и компетентни раководни кадри.²⁷

26 Јулијана Караи; Беба Жагар, Извештај од Мониторот за РЈА во Северна Македонија: Јавна служба и управување со човечки ресурси – 2024-2025, Институт за европска политика, <https://epi.org.mk/post/32672>

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_MK-1.pdf

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