

Кратка студија за јавни политики 19/2018

**Правните критериуми за
назначување на раководство на
јавни претпријатија, регулаторни
и самостојни тела**

Автор: Југослав Ѓорѓиевски

Ноември 2018



British Embassy
Skopje



Оваа публикација е финансирана од страна UK aid од Владата на Обединетото Кралство. Наведените мислења не значи дека ги одразуваат официјалните ставови и политики на Британската Влада.

Импресум

Наслов: Правните критериуми за назначување на раководство на јавни претпријатија, регулаторни и самостојни тела

Издавач: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје

Автор: Југослав Ѓорѓиевски

Лектор: Винета Огненоска Талимџиоска

Дизајн: Дејан Кузмановски

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.idscs.org.mk>

Вовед

Предмет на оваа анализа се законите и подзаконските акти, промените, правните недоречености и нерегулирани области, кои се однесуваат на работата и делувањето на јавните претпријатија, претпријатијата во целосна државна сопственост, независните регулаторни тела, самостојните државни органи и органите на државната управа. Со оваа анализа е опфатена и правната рамка со која се регулира назначувањето на членови на управни одбори и директори во јавните претпријатија, претпријатијата во целосна државна сопственост и независни регулаторни тела, со дополнителен фокус на дискреционите можности за назначување.

Анализата опфаќа 173 јавни органи, како и 48 закони со кои е регулирана работата на овие органи, може да се изведе заклучок дека нема единствен

и унифициран пристап како во однос на основањето на овие јавни органи, така и во однос на нивното работење и раководење. Исто така отсуствува и соодветна класификација на јавните органи што оневозможува системско следење на нивната работа. Дури и во случаите кога има системска законска регулатива за определен вид на јавни органи, како што се јавните претпријатија и трговските друштва во целосна државна сопственост, сепак повторно постои дефрагментација на регулативата, како во самите системски закони, но и со носење на дополнителни закони за определени јавни претпријатија. Широката можност која ја оставаат законите, со интерни акти (статути), да се регулираат прашања од статусен карактер се дополнителен проблем во однос на воспоставувањето на јасна и прецизна рамка за секојдневно функционирање на овие институции.

Заедничка законска рамка

Во однос на законската рамка на мерки и активности за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, мерките и активностите за спречување на судирот на интереси, мерките и активностите за спречување на корупцијата при вршењето работи од јавен интерес, треба да се има предвид дека Законот за спречување на корупцијата ги опфаќа сите јавни органи кои се предмет на оваа анализа, па така во тој дел има системско решение, а сите проблеми во имплементацијата на овој закон, начелно се однесуваат на сите органи опфатени со анализата.

Во однос на финансиското работење, нема единствен пристап во регулирање на работата на органите опфатени со оваа анализа. Имено јавните претпријатија и трговските друштва во целосна државна сопственост, водењето на

сметководството, подготвувањето и поднесувањето на годишната сметка и финансиските извештаи го вршат во согласност со Законот за трговските друштва и усвоените меѓународни сметководствени стандарди и меѓународните стандарди за финансиско известување објавени во Службен весник на Република Македонија.

Од друга страна останатите државни органи опфатени со оваа анализа, во однос на финансиското работење, водењето на сметководство, подготвувањето и поднесувањето на годишна сметка и финансиските извештаи го вршат согласно Закон за сметководство на буџетите и буџетските корисници.

Во однос на системот на јавна внатрешна финансиска контрола кој го опфаќа финансиското управување и контрола, внатрешната ревизија и нивната хармонизација, воспоставен согласно со меѓународните стандарди за внатрешна контрола и внатрешна ревизија, како и условите и начинот на спроведување на постапката

за полагање на испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор, за сите јавни органи опфатени со оваа анализа се применува Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, кој формално правно ги опфаќа сите европски стандарди во оваа област.

Во однос на раководењето на јавните органи, опфатени со оваа анализа, состојбата е целосно невоедначена, односно постојат многу различни модели на управување и на раководење, кои ќе бидат прикажани во рамките на анализата.

Јавни претпријатија

Јавните претпријатија се регулирани со Законот за јавните претпријатија. Јавните претпријатија се основаат заради вршење на дејности од јавен интерес. Јавни претпријатија во име на Република Македонија основа Владата на Република Македонија, во име на општината советот на општината и во име на градот Скопје Советот на градот Скопје.

Органи на јавното претпријатие се: Управниот одбор, Директор и Надзорниот одбор.

Надоместокот кој се плаќа за членување во управните одбори, ги прави управните одбори атрактивни за секој што исполнува минимални законски услови.

Со оглед на немањето соодветни законски критериуми, како и поради големиот број на членови, практично е невозможно стручно и соодветно да се извршуваат во пракса надлежностите кои ги има управниот одбор. Од друга страна надоместокот кој се плаќа за членување во управните одбори, а кој си го утврдуваат членовите на одборот, ги прави управните одбори атрактивни за секој што ги исполнува овие минимални законски услови. Имено, ако се анализираат надлежностите на управните одбори утврдени во членот 19 од Законот за јавните претпријатија, може да се заклучи дека истите имаат високо стручна работа. Тоа вклучува донесување на статут, одлучување за трошење на средствата, утврдување на деловната политика, усвојување на

извештаите за работа и утврдување на организациската поставеност на претпријатијата. Согласно членот 17 од законот, управниот одбор на јавното претпријатие може да се состои од најмалку пет, а најмногу 15 членови, при што членови на управниот одбор може да бидат сите државјани на Република Македонија кои имаат високо образование, немаат правосилна пресуда со која се казнети, имаат високо образование и имаат три години работно искуство.

Со работата на јавното претпријатие раководи директор, што го избира односно разрешува Управниот одбор. Директорот треба да менаџира со работата на јавното претпријатие, но законските услови воопшто не ги пропишуваат потребните компетенции за да може успешно да се реализира оваа надлежност. Согласно членот 24 став 5 од Законот за јавните претпријатија, директорот на јавното претпријатие го обезбедува спроведувањето на одлуките и заклучоците на управниот одбор, учествува во спроведувањето на основите на програмата за работа и

развој, учествува во утврдувањето на критериуми за користење и располагање со средствата и употребата на средства остварени со работењето на јавното претпријатие, врши усогласување на деловната активност на јавното претпријатие и врши други извршни работи во врска со работата и работењето на јавното претпријатие утврдени со статутот. Во членот 23 став 4 од Законот за јавните претпријатија, се пропишани идентични услови за директор како и оние за членови на управните одбори, со тоа што наместо три се бара пет години работно искуство, а како дополнителен услов е познавање на англиски јазик.

Контролата на материјално – финансиското работење бара целосно познавање на ревизорска материја, нешто што Законот за јавните претпријатија воопшто не го препознава

За вршење контрола на материјално - финансиското работење на јавното претпријатие се формира надзорен одбор за контрола на материјално - финансиско работење (во натамошниот

текст: надзорен одбор) од пет члена. Времетраењето на мандатот на членовите на надзорниот одбор не може да биде подолг од четири години. Членовите на надзорниот одбор ги именува, односно разрешува основачот. Со оглед на надлежностите на надзорниот одбор, може да се заклучи дека има преклопување на истите, со оние кои треба да ги имаат ревизорите согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. При тоа мора да се има предвид дека контролата на материјално – финансиското работење бара целосно познавање на оваа материја, нешто што Законот за јавните претпријатија воопшто не го препознава, поради што овие надзорни одбори немаат никаква реална функција во пракса. Имено согласно член 26 став 3 од Законот за јавните претпријатија, условите за членови на надзорниот одбор се идентични со условите за членови на управниот одбор. Законот не содржи никакви критериуми и услови за разрешување на членовите на управните и надзорните одбори.

Јавно претпријатие Службен весник

на Република Македонија и Јавното претпријатие Македонска радио телевизија (МРТ) се регулирани со два посебни закони.

Законот за објавување на законите и другите прописи и акти во Службен весник на Република Македонија, е законски основ за работа на ЈП Службен весник на РМ. Но овој закон не содржи никакви услови ниту за назначување, ниту за разрешување на членовите на управниот и на надзорниот одбор, ниту за директорот. Оттука постои правна празнина во овој закон, која мора да биде надмината, односно овој закон мора да биде усогласен со општиот закон, кој ја регулира оваа материја. Како и во Законот за јавните претпријатија, и во овој закон нема пропишано мерит процедура за назначување на членовите на управниот и надзорниот одбор ниту за директорот, односно не постои никаква процедура, дури ниту обврска за објавување на јавен оглас за назначување на овие лица.

Законот за аудио и аудио визуелни медиумски услуги, е посебен закон,

со кој се регулира работата на МРТ. Овој закон во членот 115, сосема на поинаков начин ја регулира организацијата на ова јавно претпријатие, кое наместо управен одбор, има програмски совет, а освен директор има и негов заменик. Со членовите 116, 125 и 130 од законот се пропишани минимални критериуми за назначување на членовите на програмскиот совет, надзорниот одбор, директорот и неговиот заменик, но овие услови се премногу општи, и воопшто не се поврзани со работата на МРТ. Исто така со членовите 120, 128 и 131 се пропишани и некои основни услови за разрешување на членовите на програмскиот совет, надзорниот одбор, директорот и неговиот заменик. Дополнително законот не пропишува никаква мерит процедура за назначување на најдобрите кандидати. Она што исто така е забележително е што со законот е оставено услови и процедури да се пропишуваат со Статутот на МРТ, кој го носи Програмскиот совет, што е спротивно на начелото на законитост.

Трговски друштва

Трговските друштва во целосна државна сопственост се регулирани со Законот трговски друштва. Органи на друштвата во сопственост на државата се: собирот на содружниците во друштво со ограничена одговорност, односно, собранието на друштвото во акционерските друштва.

Во членот 231- а од Законот за трговските друштва, содржини се услови за назначување на управител, но за сите останати прашања нема јасни правила. При тоа овие услови се општи и идентични на оние за директор на јавните претпријатија (државјанство, високо образование, пет години работно искуство, неосудуваност и познавање на англиски јазик). И тука не се бараат компетенции кои се потребни за да може да се менаџираат овие друштва, во кои државата е целосен сопственик. Во трговските друштва во целосна државна сопственост нема никакви правила ниту во однос на вработување на работници, бидејќи

се применува законот за работните односи, поради што овие друштва се најпогоден облик за политички вработувања, без јасни критериуми.

Законот не содржи никакви критериуми за разрешување на органите на управување и раководење во трговските друштва во целосна државна сопственост.

Законот за трговските друштва, во посебна глава ги предвидува т.н. друштва во сопственост на државата и друштва со учество на државата. Меѓутоа, за овие друштва не може да се рече дека се посебни форми на трговски друштва, туку претставуваат посебен вид, со оглед на субјектот кој се јавува како основач, односно учесник со одреден удел или акции. Така, членот 660 од законот ги одредува видовите и поимот на овие друштва во кој стои дека „Република Македонија може да основа друштва со ограничена одговорност и акционерски друштва во државна сопственост. Друштвата во сопственост на државата се друштва во кои Република Македонија ги стекнала сите удели,

односно акции“.

Доколку се направи компаративна анализа на нашето законодавство со законодавството на Република Хрватска и Република Словенија, може да се види дека постојат разлики во однос на регулацијата на јавните претпријатија.

За разлика од Република Македонија, во Хрватска сите јавни претпријатија се регулирани со Законот за трговски друштва.¹ Во овој закон никаде нема дополнителни правила за јавните претпријатија во целосна или доминантна државна сопственост. Тоа значи дека јавните претпријатија имаат идентичен статус како и сите останати трговски друштва, како во однос на раководењето, така и во однос на материјално – финансиското работење. Од податоците на Министерството за финансии на Република Хрватска, може да се види дека во 2016 година имало 54 државни претпријатија.² Доколку се земат предвид сите јавни претпријатија во Хрватска, вклучително и тие кои се основани од општините, во Хрватска во 2016 година имало 1149

јавни претпријатија.³ Во Хрватска јавни претпријатија се тие во кои државата (централна, федерална, локална или регионална) има целосна, доминантна или малцинска сопственост. Јавните претпријатија може да се организираат како акционерски друштва или како друштва со ограничена одговорност. Тие се поделени на финансиски и нефинансиски. Финансиските јавни претпријатија главно се јавни финансиски институции како централната банка, државната банка за развој и други слични финансиски институции кои вршат финансиски и фискални услуги за државата. Нефинансиските јавни претпријатија обезбедуваат услуги на не-пазарни принципи, со што се нарушува ценовната конкуренција на пазарот. Во 2013 година, Владата основа претпријатија и други правни лица од стратешки и посебен интерес, во кои државата (како акционер) остварува економски и стратешки цели. Законот не содржи јасни критериуми за избор

и за разрешување на управните и раководните органи во трговските друштва во целосна државна сопственост во Хрватска.

Исто како и во Хрватска и во Словенија јавните претпријатија се основаат како трговски друштва. Јавните претпријатија, во целосна и делумна државна сопственост, се присутни во повеќето индустрии во Словенија. Државата никогаш не била подложена на програма за приватизација на големо, задржувајќи значителни сопственички акции во многу големи компании од нејзината независност. Во сектори кои се сметаат од стратешки национален интерес доминираат државните претпријатија, како што се енергетиката, транспортот, банкарството и осигурувањето. Другите сектори на економијата, вклучувајќи ги и малопродажбата, забавата, градежништвото, туризмот и производството, вклучуваат важни фирми кои се или целосно во државна

¹ Закон за трговски друштва. Службен весник на Република Хрватска бр. 152/2011. Достапно на: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_12_152_3144.html

² Министерство за финансии на Република Хрватска, Финансиски извештаи на јавни претпријатија 2016. Достапно на: <http://www.mfin.hr/hr/financijska-izvjesca-javna-poduzeca-2016>

³ Uspješnost finansijskog poslovanja poduzeća (trgovačkih društava) u vlasništvu države br. 5. Институт за јавни финансии, декември 2017. Достапно на: <https://www.ijf.hr/upload/files/5.pdf>

сопственост или во кои државата има контролен интерес со тоа што поседува најголем единствен блок на акции. Општо земено, државните претпријатија не добиваат поголем дел од договорите/деловните активности од конкурентите од приватниот сектор во секторите отворени за приватна и странска конкуренција. Социјалните компании добиваат стоки и услуги од приватни и странски фирми.

Државните претпријатија мора да го следат строгиот закон за јавни набавки што бара транспарентни постапки достапни за сите фирми. Приватните фирми можат да се натпреваруваат според истите услови во однос на уделот на пазарот, производите и стимулациите. Сите фирми имаат ист пристап до финансирање. Јавните претпријатија се предмет на истите закони како приватните компании. Тие мора да ги достават своите книги за независни ревизии и да објавуваат годишни извештаи, доколку се потребни. Стандардите за известување се споредливи со меѓународните стандарди за финансиско известување. Државните претпријатија мора целосно да ги почитуваат сите законски

обврски. Словенија е членка на Договорот за јавни набавки (ГПД) во рамките на Светската трговска организација. Јавните претпријатија се опфатени со договорот. Законот не содржи јасни критериуми за избор и за разрешување на управните и раководните органи во трговските друштва во целосна државна сопственост.

Следејќи ги препораките на ОЕЦД, владата ја формираше Агенцијата за управување со капитални средства (АУКН) во ноември 2010 година за да ја зголеми транспарентноста и да промовира поефикасно управување со претпријатијата во државна сопственост. Во 2013 година, властите го трансформираа АУКН во Словенечкиот државен холдинг (СДХ). Повеќе од 95 проценти од фондовите на СДХ се инвестираат во земјата. СДХ е независен државен орган кој одговара пред Националното собрание на Република Словенија. Ги доставува до националното собрание годишните извештаи во врска со спроведувањето на Годишниот план за корпоративно управување со капитални инвестиции

од претходната година. Владата потоа го усвојува Годишниот план за корпоративно управување со капитални инвестиции врз основа на предлогот на СДХ.⁴

Регулаторни тела, државните органи и органите на државната управа

Анализата на законите со кои се регулира работата и делувањето, назначувањето на членови на управни одбори и директори на независните регулаторни тела, државните органи и органите на државна управа покажува голема хетерогеност во однос на регулативата. Имено не постои универзален принцип ниту системско законско решение во однос на начинот на кој се уредува раководењето и управувањето на овие јавни институции.

Во државата се воспоставени и функционираат десет регулаторни тела и тоа: Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Агенција за електронски комуникации, Агенција за пошти, Агенција за регулирање на железничкиот сектор, Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување, Агенција за супервизија на осигурување, Агенција за цивилно воздухопловство, Комисија за хартии од вредност, Регулаторна комисија за домување и Регулаторна комисија за енергетика. Како што може да се види, од десет регулаторни тела, седум се основани како агенции, а три како комисии. При тоа начинот на раководење со регулаторните тела е различен. Она што е карактеристично е дека сите регулаторни тела имаат колективен орган на управување (совет, совет на експерти, комисија или управен одбор) и инокосен раководен орган. Со агенциите раководи директор, а во некои од овие агенции има и заменик на директор. Со комисиите

⁴ Slovenia state owned enterprises. Export.gov, 28.06.2017. Достапно на: <https://www.export.gov/article?id=Slovenia-State-Owned-Enterprises>

раководи претседател. Со оглед на фактот дека овие регулаторни тела се основани пред се заради усогласување на домашното законодавство со меѓународните стандарди, пред сè, со правото на ЕУ (acquis communautaire), може да се воочи дека кај сите регулатори има законски услови за избор на органот на раководење (директор, заменик директор, односно претседател). Условите за избор на членови на органот на управување (совет, совет на експерти, управен одбор или комисија) се поопшти од оние за раководниот орган. Овие закони содржат и услови за разрешување на раководните органи, кои се поврзани, пред сè, со општите законски услови за престанок на работниот однос (смрт, пензионирање, губење на деловната способност, издржување на казна затвор над шест месеци). Дополнително содржани се и случаи на судир на интереси поради кои определено лице не може да биде раководен орган во регулаторните тела. Во сите овие регулаторни тела Собранието на Република Македонија е надлежно за избор на членови на органот на управување, додека пак

органот на управување е тој кој го именува раководниот орган. Со оглед на регулаторните надлежности кои треба да ги имаат овие тела, ваквата нивна поставеност соодветствува на потребите.

Она што отсутува во сите овие закони е фер, транспарентна и мерит постапка за избор на членови на органот на управување и на раководниот орган. Постои обврска за објавување на јавен оглас, меѓутоа не постои никаква постапка во која, најдобриот кандидат би бил избран за член на органот на управување, односно на раководниот орган.

Сепак доколку се анализираат законските надлежности, може да се заклучи дека Агенција за регулирање на железничкиот сектор како и Регулаторната комисија за домување, немаат јасни регулаторни надлежности, односно истите се органи кои се надлежни само за извршување на законите, поради што е спорна и нивната поставеност во системот на државните органи. Сите

закони содржат основни услови за разрешување на директорот, заменик директорот и членовите на органите на управување, кои делумно се поврзани и со нивниот перформанс.

Доколку се направи споредба може да се заклучи дека и во Република Хрватска, како и во Република Македонија, формирани се повеќе регулаторни тела. Овие регулаторни тела се формираат како агенции и комисии. Од анализа на начинот на раководење на Хрватската енергетска регулаторна агенција (ХЕРА)⁵ и Хрватската регулаторна агенција за мрежни работи (ХАКОМ)⁶, може да се заклучи дека и во Хрватска, како и во Македонија има различни начини на раководење со овие регулаторни тела. Имено во ХЕРА има управен одбор кој раководи со Агенцијата, додека пак во ХАКОМ има собрание, кои избира директор кој раководи со стручната служба. И во двата случаи Собранието на Република Хрватска е тоа кое ги избира членовите на управниот одбор,

односно Собранието, при што има доста високи критериуми за кандидатите. Генерално нашето законодавство е слично на она во Хрватска, во однос на регулаторните тела.

И во Република Словенија, како и во Република Македонија, формирани се повеќе регулаторни тела. Овие регулаторни тела се формираат како агенции и комисии. Од анализа на начинот на раководење на Агенцијата за комуникациски мрежи и услуги (АКОС)⁷ и Агенција за сигурност на пазарот (АТВП), може да се заклучи дека во Словенија, регулаторните тела се раководени од совет и од директор. И во двата случаи Собранието на Република Словенија е тоа кое ги избира членовите на советот, при што има високи критериуми за кандидатите. Советот го назначува директорот. Генерално нашето законодавство е слично на она во Словенија, во однос на регулаторните тела.

Оттука може да се извлече заклучок

⁵ Закон за регулација на енергетската дејност. Службен весник на Република Хрватска бр. 120/2012. Достапно на: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_10_120_2584.html

⁶ Закон за електронски комуникации. Парламент на Република Хрватска, 24.06.2018. Достапно на: https://www.hakom.hr/UserDocImages/2011/propisi_pravilnici_zakoni/1.%20Zakon%20o%20elektroni%C4%8Dkim%20komunikacijama%20NN%2073_08.pdf

дека во однос на регулаторните тела нашето законодавство е во голема мерка слично на она во Хрватска и Словенија, кои се земји членки на ЕУ. Сепак треба да се има предвид дека и нашата држава, како и Хрватска и Словенија имаат идентично правно наследство, поради што овие регулаторни тела се новина во сите наши системи, па оттука јавната дебата околу системското регулирање на овие нови органи во нашите правни системи се води секаде.

Самостојните државни органи се оние кои по своите надлежности припаѓаат претежно на извршната власт, но кои поради специфичноста на тие надлежности треба да имаат посебен степен на независност, поради што хиерархиски истите се субординирани на Собранието на Република Македонија, а не на Владата. Имено се поаѓа од претпоставката дека овие органи ќе имаат поголема независност доколку одговараат пред Собранието. И во однос на голем дел од овие органи

постојат меѓународни стандарди кои бараат целосна самостојност на дел од овие органи посебно во областите заштита на личните податоци, ревизијата, заштита на конкуренцијата, спречувањето на корупцијата, јавните набавки, изборите и сл.

Согласно законодавството во Република Македонија, основани се десет самостојни државни органи и тоа Агенција за администрација, Дирекција за заштита на личните податоци, Државен завод за ревизија, Државна изборна комисија, Државна комисија за жалби по јавни набавки, Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Државна комисија за спречување на корупцијата, Комисија за слободен пристап до информации од јавен карактер и Комисија за заштита на конкуренцијата. Исто како и во однос на регулаторните

⁷ Закон за електронски комуникации. Службен весник на Република Словенија 109/2012. Достапно на: https://www.akos-rs.si/files/APEK_eng/Legislation/electronic-communications-act-zekom1.pdf

тела, така и во однос на самостојните државни органи, има три типа на органи кои се воспоставени, а тоа се агенција, завод и комисија. Агенциите се раководени од страна на директор и заменик на директор. Државниот завод за ревизија е раководен од страна на главен државен ревизор кој има свои заменици. Комисиите се составени од членови, а ги раководи претседателот. Законските услови за избор на директори и нивни заменици, односно за членови на комисијата се идентични, односно се бара кандидатите да бидат државјани, да имаат високо образование, да имаат определено работно искуство, да не им е изречена забрана за вршење на професија, дејност или должност и да познаваат определени ниво на странски јазик. Во овој дел постои и еден орган, а тоа е Државната изборна комисија, во која членовите се назначуваат од страна на политичките партии, врз основа на законска распределба на бројот на членови, што значи дека се работи за целосно политички орган, во кој не се бара никаква стручност и компетентност, иако овој орган е надлежен за еден од најважните

демократски процеси во државата, а тоа се изборите.

Во сите случаи е предвидено да се распише јавен оглас, но во ниту еден случај не е пропишана фер, транспарентна и мерит постапка за избор на овие раководни места. Условите за разрешување се поврзани со престанокот на работниот однос согласно Законот за работните односи (смрт, старосна пензија, казна затвор на шест месеци, губење на деловна способност или оставка). Никаде нема услови за разрешување засновани на лош перформанс.

Доколку, пак, се направи анализа на законските надлежности на овие самостојни државни органи, може да се заклучи дека истите се дел од извршната, а не од законодавната власт, при што за три од овие органи (Агенцијата за администрација, Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка и Државна комисија за

одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен) е потребно да се преоцени нивната системска поставеност, затоа што од нивното ефикасно работење директно зависи ефикасноста во работата на Владата, која нема никакво формален механизам со контрола на нивната работа.

Во однос на компаративните искуства, може да се заклучи дека и во Република Хрватска, како и во Република Македонија има повеќе самостојни државни органи. За анализа е земена Агенцијата за заштита на личните податоци.⁸ Оваа Агенција е раководена од директор и негов заменик, кои ги именува и разрешува Собранието на Република Хрватска, а за кои се пропишани законски критериуми за избор, кои се слични на критериумите во нашата регулатива. И во Хрватска отсутнуваат критериуми за разрешување засновани на лош перформанс.

Во Република Словенија, како и во Република Македонија има повеќе самостојни државни органи. За анализа е земена Антикоруписката комисија.⁹ Оваа Комисија е составена од претседателот, кој има двајца заменици, а за именување на членови на Комисијата се пропишани прецизни законски критериуми за избор, за разлика од нашиот закон кој содржи минимални законски критериуми. И во Словенија отсутнуваат критериуми за разрешување засновани на лош перформанс.

Најголеми законски недоследности во однос на регулирањето, работата и делувањето, назначувањето на членови на управни одбори и директори има кај самостојните органи на државната управа. Од анализата на регулативата произлегува дека во Република Македонија има 30 самостојни органи на државната управа, кои се регулирани со 28

⁸ Закон за заштита на личните податоци. Службен весник на Република Хрватска, бр. 42/2018. Достапно на: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_05_42_805.html

⁹ Комисија за спречување на корупција на Република Словенија, <https://www.kpk-rs.si/en/commission/about-us/>

закони. Овие органи се воспоставени како агенции, дирекции, комисиии, институти, заводи, комисиии, едно ревизорско тело и државното правобранителство. Не постои единствен начин на раководење и управување со овие органи, но најчесто истите се раководени од директор, кој има свој заменик, додека пак со комисиите раководи претседател, со ревизорското тело раководи главен ревизор кој има свој заменик, со државното правобранителство раководи државен правобранител. Кај некои од овие органи дури има и управни одбори, иако е нема никакви законски критериуми по кои би се определувало во кои случаи е потребен управен одбор. Доколку се анализираат законските надлежности на самостојните органи на државната управа, може да се заклучи дека истите се обични извршители на законите, па оттука постоенето на управни одбори кај овие органи е беспредметно. Во однос на законската регулатива мора да се наведат Агенцијата за млади и спорт, Агенцијата за иселеништво и Комисија за односи со

верските заедници и религиозни групи, кои немаат материјален закон со кој се воспоставени. Имено Агенцијата за млади и спорт и Агенцијата за иселеништво произлегуваат непосредно од Законот за организација и работа на органите на државната управа. При тоа никаде не е уредено кој ќе раководи со овие органи, ниту пак има било какви законски услови за избор на раководните лица. Но и покрај законската празнина во пракса овие две агенции покрај директор имаат и заменик директор, при што на овие позиции може да биде назначен кој било, без било каква законска процедура. Од друга страна пак Комисијата за односи со верските заедници и религиозни групи функционира без било каква законска основа, што значи дека за оваа комисија нема ниту било какви законски услови за претседател и членови, нема законски надлежности, нема правен статус, односно истата функционира единствено врз основа на воспоставена правна пракса, која не е извор на право во нашиот правен систем.

Агенцијата за млади и спорт и Агенцијата за иселеништво произлегуваат непосредно од Законот за организација и работа на органите на државната управа. При тоа никаде не е уредено кој ќе раководи со овие органи, ниту пак има било какви законски услови за избор на раководните лица.

Во сите останати случаи, самостојните органи на државната управа се воспоставени со посебни закони, при што за назначување на директор и негов заменик е предвидено да се распише јавен оглас, но во ниту еден случај не е пропишана фер, транспарентна и мерит постапка за избор на овие раководни места. Условите за разрешување се идентични како и за регулаторните тела, односно се поврзани со престанокот на работниот однос согласно Законот за работните односи (смрт, старосна пензија, казна затвор на шест месеци, губење на деловна способност или оставка). Никаде нема услови за разрешување засновани на лош перформанс.

Во Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони, Институтот за акредитација, Институтот за стандардизација, Националната агенција за европски образовни програми и мобилност, Агенцијата за енергетика, Агенцијата за катастар на недвижности, Агенцијата за планирање на просторот, Агенцијата за поддршка на претприемништвото, Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството, Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот, Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот, Агенцијата за управување со одземен имот и Агенцијата за филм е предвидено, покрај, директор и/или заменик директор, како орган на управување да се назначува управен одбор или друг колективен орган на управување. Во овие органи, органот на управување е тој кој ги избира и разрешува директорот, односно неговиот заменик. Нема никакво логично објаснување зошто во овие органи има колективен орган на управување, а во останатите органи на државната управа нема. Има минимални законски услови за избор и

разрешување на членови на органот на управување, кои се идентични со оние од Законот за работните односи. Како и во Република Македонија, така и во Хрватска има огромен број на органи на државната управа. Овие органи имаат многу различни називи но најчест назив на самостојните органи на државната управа е канцеларија (уред), но има и комисии и дирекции. Канцеларии се основани за различни работи и тоа меѓуетнички односи, рамноправност на полови, бегалци, граници, национални малцинства, човекови права, сузбивање на злоупотреба на дрога и други области. Нема јасни законски критериуми по кои ќе се врши избор и разрешување на раководните лица на овие органи.

Во Република Словенија нема самостојни органи на државна управа. Имено согласно Законот за јавна администрација.¹⁰ Согласно овој закон, во Република Словенија управните работи ги вршат министерствата,

органите во состав на министерствата и административните единици. Министерства се формираат со цел да извршуваат управни работи во една или повеќе управни области. Органи во состав на министерствата се основаат за извршување на специјализирани работи кои бараат експертиза, извршни и развојни управни работи, инспекции и други надзорни работи и работи во однос на јавните услуги, ако со тоа се обезбедува поголема ефикасност и квалитет во извршувањето или ако е потребен поголем степен на стручност и независност поради природата на управните работи. Управни единици се формираат за извршување управните работи за кои е потребно територијално организирање и работење. Ова се сосема поинаков концепт од нашиот, кој заради строгата хиерархиска поставеност, отчетност и одговорност е многу поефикасен. Инаку нема никакви законски услови за назначување на раководните лица на овие органи.

¹⁰ Закон за регулација на енергетската дејност. Службен весник на Република Хрватска бр. 120/2012. Достапно на: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_10_120_2584.html

Резиме и препораки

Од анализата на севкупната законска регулатива со која се регулирани јавните претпријатија, претпријатијата во целосна државна сопственост, независните регулаторни тела, државните органи и органите на државна управа, произлегува дека нема системско регулирање на работата и делувањето, назначувањето на членови на управни одбори и директори во овие институции на јавниот сектор, како што нема системска регулација ниту на хоризонталната и вертикалната организациска поставеност на овие јавни институции.

Во однос на јавните претпријатија и трговските друштва во целосна државна сопственост, постои дуализам во регулативата, иако и едните и другите вршат стопанска дејност. Имено за разлика од Република Хрватска и Република Словенија, каде сите јавни претпријатија имаат статус на трговски друштва, што

значи дека под еднакви услови ја вршат дејноста за која се основани, во Република Македонија, јавните претпријатија имаат поинаков статус од трговските друштва. Имено во 109 јавни претпријатија има поинаков правен режим за избор и разрешување на членови на управни, надзорни и раководни органи и поинаков правен режим во однос на вработување на кадар, иако истите треба да вршат стопанска дејност.

Законот за јавните претпријатија пропишува минимални законски услови за именување и разрешување на членови на управни и надзорни одбори и на директори, кои не ја одразуваат реалната потреба и не соодветствуваат на надлежностите кои овие органи треба да ги вршат.

Регулаторните тела исто така не се систематски регулирани, односно истите се воспоставени, пред сè, заради усогласување на домашното

законодавство со ЕУ легислативата. Содржани се попрецизни услови за избор и разрешување на управните и раководните органи во овие тела.

Самостојните државни органи како и органите на државната управа се регулирани со посебни закони, кои содржат минимални законски критериуми за избор и разрешување на раководните и управните органи. Кај определени органи може да се забележи неконзистентност на нивната вертикална поставеност, односно треба да се преиспита моменталната вертикална поставеност. Во рамките на анализата утврдени се три органи во кои нема никаква законска регулатива ниту во однос на раководењето на истите ниту во однос на условите за раководните лица.

Она што е генерален заклучок е дека секаде недостасува фер, транспарентна и мерит постапка за избор на раководните, управните и надзорните органи.

Препораки

Заради надминување на утврдената состојба, потребно е да се преземат следните активности:

- 1. Да се преоцени правниот статус на јавните претпријатија, во однос на трговските друштва во целосна државна сопственост;**
- 2. Повторно да се оцени начинот на управување и надзор над работата на сите органи во кои се воспоставени и функционираат управни и надзорни одбори, како од аспект на стручните квалификации кои треба да ги имаат луѓето кои ќе се именуваат во овие органи, така и од аспект на ефикасно вршење на законските надлежности на овие управни и надзорни органи на ефикасен и економичен начин;**

3. Да се воспостави системска законска регулатива во однос на регулаторните тела;
4. Да се утврдат прецизни законски услови за избор и разрешување на раководните лица во државните органи, кои ќе бидат поврзани со надлежноста на тие органи, како и со перформансот на овие лица во нивната работа;
5. Да се пропише фер, транспарентна и мерит постапка за избор на кандидати за раководни позиции;
6. Да се направи вертикална и хоризонтална законска анализа на надлежностите на регулаторните тела, самостојните државни органи, и органите на државната управа, од кој ќе произлезат препораки за внатрешна реорганизација на овие институции.

Информации за ИДСЦС

ИДСЦС е граѓанска тинк тенк организација која го истражува развојот на доброто управување, владеењето на правото и европските интеграции на Македонија. ИДСЦС има мисија да ја помогне граѓанската вклученост во носењето на одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува на соживот помеѓу различностите.

Контакт податоци за ИДСЦС

Адреса: бул. Теодосиј Гологанов бр. 42А/3 и 42А/4, 1000 Скопје.
Телефонски број/ факс: +389 2 3094 760,
електронска пошта: contact@idscs.org.mk

Информација за авторот

Југослав Ѓорѓиевски има дипломирано право на Правниот факултет „Јустинијан I“ во Скопје во 2005 година како трет студент во генерацијата. Има дванаесет годишно работно искуство во делот на реформа на администрацијата, најпрвин како државен службеник во Министерството за правда, во Државниот управен инспекторат и во Министерството за информатичко општество и администрација, а потоа и како консултант. Има работено на повеќе закони и прописи во делот на управните постапки, службеничкиот статус, статусот на функционерите, организацијата на државните органи, инспекциските служби и др.

Информации за проектот

Проектот „Кон добро управување во државните претпријатија и независните тела“ (Improved good governance of state owned enterprises and independent state bodies) е финансиран од Обединетото Кралство преку Владата на Обединетото Кралство. Проектот го анализира перформансот на јавните претпријатија, претпријатијата во државна сопственост и независните државни тела во однос на адекватноста на нивното управување и управувачки процедури и врши проценка на тоа дали постојат процедури кои раководителите на овие институции ги прават отпорни на клиентелизам и корупција. Целта е иницирање на промени во управувачката култура на целните институции кои би придонеле кон нивен долгорочен, одржлив развој и би овозможиле основа за подобро внатрешно известување.

Линк

Ова издание е електронски достапно на:

- <https://idscs.org.mk/mk/portfolio/правните-критериуми-за-назначување-н/>

Кратка студија за јавни
политики бр.19/2018

**Правните критериуми за
назначување на раководство на
јавни претпријатија, регулаторни
и самостојни тела**

Автор: Југослав Ѓорѓиевски

-

Ноември 2018



British Embassy
Skopje

