

КОМЕНТАР НА ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА И ТРГОВСКИ ДРУШТВА ВО СОПСТВЕНОСТ, ИЛИ СО УЧЕСТВО, НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Реформската агенда за Република Северна Македонија предвидува пакет-реформи за управување со јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост, вклучувајќи подготовка на нов закон, стратегија и регистар. Според предвидената секвенца, овие мерки треба да му претходат на реструктурирањето на секторите пошта и железници¹. Прашањата што, согласно со Реформската агенда, треба да ги опфатат законот и стратегијата вклучуваат избор на управни и надзорни одбори, објавување финансиски извештаи, управување со ризици и утврдување клучни показатели за успешност².

Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ (ИДСЦС), од страна на Министерството за економија и труд (МЕТ), беше поканет да учествува во работната група за изработка на закон и на стратегија за јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост или со учество на Република Северна Македонија, во октомври 2025 година. Во јануари 2026 година на ЕНЕР беше објавен предлог-закон³, а во рамките на работната група по неколку верзии на предлог-законот, на 23 јуни 2026 година беше доставен изменет текст, кој според МЕТ, е текст усогласен со Европската Унија. Оваа верзија на законот не беше суштински дискутирана во рамките на работната група. Законот е донесен по скратена постапка во Собранието, на 30 јуни 2026 година, без соодветна јавна расправа⁴. Презентираните ставови во овој документ во голема мера беа искажани и застапувани од наша страна и во рамките на работната група.

Законот воведува финансиски и нефинансиски цели, поголема финансиска транспарентност и ги унапредува внатрешната контрола и ревизијата кај јавните претпријатија и трговските друштва во сопственост или со учество на државата, а предвидува обврска за водење детална и јавна евиденција на јавните претпријатија и трговски друштва во државна сопственост, вклучително и малцинските удели, што е значителна, позитивна новост.

Законот, од друга страна, воведува нов инструмент наречен политика на сопственички права, повикувајќи се на насоките на ОЕЦД за корпоративно управување на претпријатијата во државна сопственост. Овие стандарди препорачуваат државата

¹ Мерки 4.1.5 од Реформска агенда. Достапна на: <https://mep.gov.mk/en-GB/eu-integracii/plan-za-rast-za-zapaden-balkan-i-reformska-agenda/reformska-agenda-na-severna-makedonija-2024-2027-godina>

² Реформска агенда на Северна Македонија 2024-2027 година. Достапна на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/reformska-agenda-na-severna-makedonija-2024-2027-godina-file-Nhp6.pdf>, стр. 107

³ Предлог-закон за јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост или со учество на РСМ (27.1.2026). Објавен на: https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=117080

⁴ Закон за јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост или со учество на РСМ (усвоен од Собранието на 30.6.2026). Достапен на: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=527634e5-6f67-480c-893d-abd0b9e3efa9>

сопственик да усвои и објави политика на сопственост и редовно да ја преиспитува оправданоста на секое поединечно сопствеништво⁵. Согласно со донесениот закон, државата мора да го оправда сопствеништвото или уделот, повикувајќи се барем на еден од критериумите за сопственост и учество, како што се: управување со добра од општ интерес, управување со инфраструктура и дистрибутивни мрежи во кои физичката инфраструктура претставува природен монопол, деловна активност што вклучува обезбедување јавни услуги, влијание врз буџетот на државата, вршење пазарни активности кои придонесуваат за стабилност и развој на економијата и други дејности од јавен интерес⁶. Во случаите кога државата не може да го оправда сопствеништвото или уделот, таа мора да ја напушти сопственичката структура или учеството во тие правни лица⁷, односно да ги отуѓи⁸. Законот воведува обврска барем на секои 4 години државата да ги преиспитува политиките за сопственички права⁹. Слични решенија, исто така, поврзани со Реформската агенда за Западен Балкан, се забележуваат и во новодонесени закони на други земји кандидатки за членство во ЕУ¹⁰. Меѓутоа, забелешките подолу укажуваат дека законот не обезбедува доволно институционални гаранции против ризиците од злоупотреба, документирани во македонското искуство со трансформацијата на сопственоста, но истовремено ја оспоруваат и потребата од отуѓување, доколку се користат аргументи како непрофитабилност и лош менаџмент.

ПРОБЛЕМОТ НЕ Е СОПСТВЕНОСТА, ТУКУ РАКОВОДЕЊЕТО

Причини за слаби перформанси. Застапниците за приватизација често тргнуваат од претпоставката дека субјектите во државна сопственост што работат со загуба автоматски треба да се сметаат за неоправдани и да бидат предмет на отуѓување. Со оваа претпоставка не се согласуваме од две причини. Прво, дел од јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост намерно работат со загуба или на границата на рентабилноста затоа што нивната функција е да овозможат универзален пристап до основна услуга по прифатлива цена наместо да ја креваат цената за остварување профит (на пр. водоснабдување, управување со отпад). Позитивно е што законот предвидува критериуми за сопственост и учество, како управување со добра од општ интерес и деловна активност што вклучува обезбедување јавни услуги, кои создаваат основа за задржување на овие субјекти, со оглед на нивната социјална улога. Второ, дел од причините за слабите финансиски резултати лежи во практиката на именување непрофесионални или партиски кадри на раководни позиции, а не во самата природа на јавната сопственост. Каде што

⁵ OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2024 Edition. Достапно на: https://www.oecd.org/en/publications/2024/06/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2024_68fa05cd.html

⁶ Чл.12 (2)

⁷ Чл.7(2)

⁸ Чл. 24

⁹ Чл. 23 (1)

¹⁰ Ukaz o proglašenju zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvo države crna gora (22 јуни 2026 година). Достапен на: <https://www.sluzbenilist.me/propisi/395379>

причината за слабите перформанси е во квалитетот на раководењето, соодветниот одговор е професионализација на постапката за избор на раководство, а не отуѓување на сопственоста.

Анализа на ефекти. Во подготовката на законот не претходеше јавно достапна анализа на бројот на субјекти во кои државата има целосен или делумен удел, процена на вредноста на тие удели, ниту симулација или проекција на потенцијалните ефекти од примената на новиот режим, односно колку субјекти, согласно со тестот за оправданост на сопственички права, потенцијално би требало да бидат отуѓени и какви би биле социјалните последици. Иако законот не предвидува автоматско отуѓување и дава основа за државата да ги оправда сопственоста и уделите, сепак, врз основа на текстот на законот и секвенцата предвидена со Реформската агенда, која реструктурирањето на пошта и железници го врзува токму за спроведувањето на новиот закон, основано е да се очекува дека ќе следи отуѓување на државен капитал во значителен обем. Ова ќе се случи во рамките на постапка чии клучни елементи, опишани подолу, не се менуваат на начин што би обезбедил заштита од злоупотребите од претходните бранови на трансформација на сопственоста.

Претходно негативно домашно и компаративно искуство поврзано со корупциски ризици при приватизација. Претходните процеси на трансформација на општествениот и државниот капитал во РСМ беа проследени со корупциски ризици: тргување со информации, намерно намалување на проценетата вредност, нетранспарентно директно преговарање итн. Компаративната литература покажува дека отсуството на конкурентни, транспарентни постапки и независен институционален надзор при отуѓување на државен капитал е поврзано со зголемен ризик од злоупотреба, особено кај крупните трансакции.

НЕДОВОЛНИ ГАРАНЦИИ ПРОТИВ ЗЛОУПОТРЕБА ПРИ ОТУЃУВАЊЕ НА ДРЖАВЕН КАПИТАЛ

Централизација на одлуката за отуѓување кај извршната власт. Законот предвидува дека надлежни министерства доставуваат предлог до Владата, која пак одлучува за располагање со акции, удели и основачки права. Законот предвидува консултации со засегнати институции и социјални партнери во фазата на подготовка на политиката за сопственички права¹¹ - истиот процес во кој, на наше барање, беше вклучена и Комисијата за заштита на конкуренцијата. Меѓутоа, оваа консултативна постапка се однесува на политиката за сопственички права во целина, а не и на конкретната одлука за отуѓување на поединечен субјект, која останува исклучива надлежност на Владата¹². Консултативниот процес на ниво на политика со тоа не се преведува во контрола на ниво на конкретна одлука, па така откако политиката е усвоена, одлуката за конкретно отуѓување може да се донесе без дополнително обелоденување информации, без јавен притисок и без надворешен увид, токму во фазата каде што ризикот од злоупотреба е

¹¹ Чл. 22(3)

¹² Чл. 25

највисок. Како што може да се забележи, постои комплетна централизација на одлучувањето кај централната власт, односно Собранието е исклучено од процесот на одлучување. Според нас, конечната одлука за отуѓување (во сите или во одредени случаи) треба да ја носи Собранието, врз основа на претходно дадени мислења од надзорни и независни тела, по спроведена анализа на социјалните ефекти од отуѓувањето и по одржани јавни консултации. Позитивно е тоа што конечниот текст, за разлика од работните верзии, при носење политика за сопственички права, како и при предлог-одлука за располагање со акции, удели и основачки права, содржи обврски за образложение на јавниот интерес и процена на ефектите врз пазарот и конкуренцијата¹³.

Институционален надзор. Иако денес државата располага со значително повеќе надзорни, независни и заштитни институции и механизми отколку во претходните периоди на трансформација на сопственоста, тие според законот остануваат исклучени од постапката на одлучување за отуѓување. Не е предвидена никаква надзорна улога на Собранието, ниту проактивна улога на Државниот завод за ревизија или на Државната комисија за спречување на корупцијата, без разлика дали преку претходно мислење пред одлуката, задолжителна ex post ревизија или проверка на интегритетот при високоризични трансакции.

Постапка на отуѓување. Освен општа рамка, законот не обезбедува доволно јасно и систематско уредување на начинот на отуѓување¹⁴. Законот предвидува дека акциите, уделите и основачките права се отуѓуваат „во јавна, недискриминаторска и конкурентна постапка“, но не ја уредува самата постапка: со прибирање јавни понуди, јавно наддавање, директни преговори, преку берза кога е соодветно итн. Начините, роковите, и самите постапки на трансформација не се уредени ниту во Законот за јавни претпријатија, ни во Законот за трговски друштва. Ваквото недоуредување ја зголемува дискрецијата на Владата, остава простор за неизедначена практика и создава средина погодна за злоупотреби. Ова отстапува од начелото дека суштинските процедурални гаранции во постапки со висок ризик од злоупотреба треба да бидат уредени со закон, а не со акт на органот што истовремено одлучува за располагањето.

Процена на вредноста. Несоодветната процена на вредноста беше еден од најголемите корупциски ризици при претходните трансформации на сопственоста. Наместо да предвиди дополнителна заштита, законот утврдува дека процената на вредноста на акциите, уделите и основачките права ја врши „надлежното министерство или овластен државен орган“¹⁵, односно истото тело кое ја носи и спроведува одлуката за располагање. За разлика од претходниот режим, каде што процената барем формално

¹³ Чл. 22(3) и 25(4)

¹⁴ Чл. 24 и 25

¹⁵ Чл. 25(5)

се спроведувала преку посебна, институционализирана постапка¹⁶, законот ја остава целата процена без надворешна, независна верификација, односно не бара примена на Законот за процена или ангажирање овластен проценител.

НАМЕСТО УНАПРЕДУВАЊЕ, РЕПЛИЦИРАЊЕ НА ИСТИОТ СИСТЕМ ЗА ИЗБОР НА УПРАВУВАЧКИ КАДРИ

Овој закон утврдува единствен правен режим за организација и управување кај јавните претпријатија и трговски друштва во сопственост или со учество на државата¹⁷. Меѓутоа, доколку ја споредиме постапката за избор предвидена во овој закон со онаа пропишана со новиот Закон за високи раководители¹⁹, може да заклучиме дека: не е утврдено каде и колку долго треба да е објавен огласот, ниту неговата содржина; не се предвидени фази во постапката за селекција, ниту тестирање на кандидатите; не е јасно дали и кој спроведува административна проверка на кандидатите; нема обврска до Владата да се предложат тројцата највисоко рангирани кандидати; и не е предвидена правна заштита против одлуката.

Ова не значи дека овој закон мора да ја копира постапката за високи раководители, но во услови кога изборот на управни органи е меѓу најдокументираните канали за политичко влијание врз јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост или со учество на државата, предложените решенија треба да предвидуваат барем исто толку транспарентна постапка колку стандардот што државата веќе сама си го пропиша со Законот за високи раководители.

ПОТРЕБНО Е ДА СЕ ОСИГУРИ СООДВЕТНА ПРИМЕНА НА ЗАКОНОТ НА ЛОКАЛНО НИВО

Во работната група, ИДСЦС се залагаше опфатот на законот, особено за делот што се однесува на вклучување во регистарот, унапредување на надзорот, внатрешната контрола и ревизијата, да ги вклучи и јавните претпријатија и трговските друштва во сопственост или со учество на општините за единствен, сеопфатен правен режим. Законот делумно го адресира ова: орган на сопственички права е Владата, орган на државна управа, или советите на општините и Град Скопје²⁰; политиката на сопственост ја донесува Владата, односно советот на општината или на Град Скопје²¹; координираното управување со правни лица во сопственост или со учество на

¹⁶ Закон за трансформација на капитал со државна сопственост („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/93, 48/93, 21/98, 25/99, 39/99, 81/99, 49/00, 6/02, 31/03, 38/04, 35/06, 84/07, 123/12 и 25/15)

¹⁷ Дополнително, законот не прави соодветна термиолошка класификација на управните органи кои се јавуваат кај овие субјекти. На пример, недостасува соодветна примена на терминот директор, кој е орган на управување во јавните претпријатија.

¹⁸ Чл. 3 предвидува дека сите прашања кои не се уредени со овој закон, се применуваат Законот за јавни претпријатија и Законот за трговски друштва, како и други закони. Чл. 42 предвидува кога одредбите за избор и назначување не се применуваат, притоа не ги исклучува јавните претпријатија. Чл. 66 предвидува посебните закони да се усогласат во рок од 1 година.

¹⁹ Закон за високи раководители (усвоен од Собранието на РСМ на 26.6.2026 година). Достапно на: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=95a8e595-fc9d-4ee2-a385-0f2c2f093fd2>

²⁰ Чл. 4(10)

²¹ Чл. 22(1)

државата се врши преку надлежни министерства, додека со правните лица основани од општините или Град Скопје се врши преку субјектот определен со одлука на совет на општина или Град Скопје²².

Меѓутоа, изостанува ваквата дистинкција во клучни членови од донесениот закон, иако таа беше присутна во претходни верзии. На пример, предвидено е дека овој закон се применува кај јавните претпријатија и трговски друштва во сопственост или со учество на Република Северна Македонија, во кои државата има доминантно влијание или некакво учество, а не стои експлицитно дека се применува и кај субјекти основани од општините или Град Скопје²³. Понатаму, како орган за вршење на правото на сопственост и други сопственички права за правни лица од посебен интерес и други правни лица е Владата. Повторно, општините и Град Скопје не се третираат како орган надлежен за вршење на правото на сопственост²⁴, што е неконзистентно со дадената дефиниција порано²⁵.

Дополнително, законот воведува нова категорија „правни лица од посебен интерес“²⁶, која се однесува на јавни претпријатија и трговски друштва кои, согласно со критериумите за сопственост и учество, со образложена одлука од Владата се утврдени како такви. Меѓутоа општините и Градот Скопје немаат пристап до истата категорија. Ако критериумите за сопственост и учество се основата за стекнување на овој статус, односно се основа на која се носи одлука дали државата ќе го напушти сопствеништвото, тогаш не е јасно зошто истиот тест не се применува и на правните лица основани од општините. Доколку општините треба да применат друг критериум во рамките на политиката на сопственост²⁷, законот не го уредува тој критериум и креира правна празнина. Во суштина, не е јасна потребата од воведување на категоријата „правни лица од посебен интерес“. Ако секое сопствеништво или удел на државата се оправдува со критериумите за сопственост и учество, тогаш секое од овие правни лица автоматски ќе го стекне овој статус, што ја прави категоријата непотребна. Законот не дефинира кои се „други правни лица“ и доколку постојат случаи каде што сопствеништвото или уделот на државата се исклучени од режимот на член 12 и подлежат на други правила, законот тоа изречно треба да го уреди.

Конечно, законот предвидува дека политика на сопственички права на ниво на општина или Град Скопје, иако ја донесува Советот, неа ја предлага Министерство за економија и труд²⁸, што претставува мешање во самостојноста на локалната власт.

²² Чл.17

²³ Чл.2

²⁴ Чл.15

²⁵ Чл. 4(10)

²⁶ Чл. 4(7), 12

²⁷ Чл. 22(1)

²⁸ Чл. 22(1)

ТРАНСПАРЕНТНОСТ СО ИСКЛУЧОЦИ ШТО ГО ПОТКОПУВААТ ПРИСТАПОТ ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

Во однос на транспарентноста, позитивно е што законот предвидува јавна евиденција во која ќе бидат документирани државниот капитал, односно сопствеништвото и уделите со кои државата располага. Дополнително, се задолжува Министерството за финансии да објавува консолидиран извештај за финансиското работење и Министерството за економија и труд да објавува консолидиран извештај за исполнување на финансиските и нефинансиските цели на јавните претпријатија и трговски друштва во сопственост или со учество на државата.

Меѓутоа, начинот на кој сега во законот е регулирана транспарентноста за јавните претпријатија и трговски друштва во сопственост или со удел на државата, загрижува од неколку причини. Прво, не е реафирмирано дека за јавните претпријатија важат одредбите од Законот за пристап до информации од јавен карактер (ЗПИЈК). Второ, додека се препознава дека и со други закони правните лица во државна сопственост или со учество можат да имаат обврски за објавување информации и документи²⁹, сепак загрижува предвидувањето на исклучоци кои се пошироки од оние кои ги пропишува ЗПИЈК. Па така, правните лица, вклучително и јавните претпријатија, кои подлежат на ЗПИЈК, не се обврзани да објавуваат информации што претставуваат деловна или професионална тајна. Ваквиот пристап предизвикува судир на законски норми и го слабее режимот на пристап до информации од јавен карактер. Идеално, опфатот на ЗПИЈК треба да се прошири и на трговски друштва со доминантно државно влијание, по примерот на Законот за јавни набавки, а овој закон, доколку сака, дополнително може да понуди список на информации кои правните лица проактивно се обврзани да ги објавуваат.

ПРОПУШТЕНА МОЖНОСТ ЗА ВОВЕДУВАЊЕ ДОБРИ АНТИКОРУПЦИСКИ ПРАКТИКИ

Покрај наведеново, во законот изостануваат неколку добри практики кои се насочени кон превенција на судир на интереси, зголемена транспарентност и заштита на јавниот интерес. Најпрво, недостасува дополнителен критериум „критична инфраструктура“ за утврдување правни лица од посебен интерес, со оглед на значењето на континуитетот на суштинските услуги за јавниот интерес и безбедноста³⁰. Понатаму, законот не предвидува обврска членовите на управните тела да поднесуваат изјави за имотна состојба и интереси, ниту, пак, воведува ограничување за вршење дејност по престанокот на нивната функција³¹. Конечно, изостанува и вклучување на трговските друштва во целосна државна сопственост во Регистарот на вработени во јавен сектор, механизам кој би можел да послужи како заштита од политички мотивирани вработувања.

²⁹ Чл.46 (3)

³⁰ Чл. 12(2). Предлог-закон за критичната инфраструктура (2022). Достапен на: https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=77229

³¹ Чл. 47 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.

ПРЕДЛОЗИ ЗА КОНКРЕТНИ ИЗМЕНИ НА ЗАКОНОТ

Врз основа на наведеново, предлагаме Законот да се измени и дополни со:

1. Конечната одлука за отуѓување на правни лица од посебен интерес да ја носи Собранието, врз основа на претходни мислења од Државниот завод за ревизија, Државната комисија за спречување на корупцијата, Комисијата за заштита на конкуренцијата, по спроведена анализа на социјалните ефекти и јавни консултации;
2. Независна, надворешна процена на вредноста на акциите, уделите и основачките права што се предмет на располагање;
3. Законско (а не подзаконско) уредување на постапката за отуѓување (јавна понуда, јавно наддавање, берза, директни преговори);
4. Проширување на категоријата „правни лица од посебен интерес“ и на субјекти во сопственост или со удел на општините и Град Скопје, воведување соодветен паралелен механизам или напуштање на терминот;
5. Усогласување на постапката за избор на надзорни одбори и одбори на директори кај трговски друштва со државен удел со стандардите веќе воспоставени со Законот за висока раководна служба (транспарентен оглас, фази на селекција, ранг-листа, правна заштита);
6. Воведување изјави за имотна состојба, ограничување за вршење дејност по престанокот на функцијата и вклучување во Регистарот на вработени во јавен сектор;
7. Афирмирање и проширување на опфатот на Законот за пристап до информации од јавен карактер на јавните претпријатија и трговските друштва со државен удел.

ЗА ПРОЕКТОТ

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