



ПРОФЕСОР ЛУСИЕН РАП

Целта на овој текст е да се утврди дали македонскиот закон за јавни претпријатија (во понатамошниот текст: "закон") е во согласност со релевантното законодавство на ЕУ.

Во таа смисла, две групи на одредби мора да се земат предвид.

Првата група го опфаќа **член 86 од Договорот за ЕЕЗ** според кој правото на конкуренција на ЕУ е применливо на јавните претпријатија под одредени услови. Ова начело на примена, меѓутоа, налагаше конкретни одредби. Токму заради ова беше усвоена **Директивата на ЕУ 80/723/ЕЕЗ од 25 јуни 1980** во врска со транспарентноста на финансиските односи помеѓу државите членки и јавните претпријатија (во понатамошниот текст: "Директива"). Како што сугерира насловот на Директивата, **транспарентноста е клучно начело кое се применува на јавните претпријатија согласно законодавството на ЕУ.**

Ова начело и неговите импликации прво ќе бидат презентирани со цел да се даде преглед на законодавството на ЕУ кое се применува на јавните претпријатија. (I)
Оваа презентација, според тоа, ќе има за цел да утврди дали законот, доколку биде донесен, е во согласност со правото на ЕУ кое се применува на јавните претпријатија. (II)

1. Начело на транспарентност и негови импликации согласно законодавството на ЕУ кое се применува на јавните претпријатија.

Во смисла на Директивата, транспарентноста се применува на финансиските односи помеѓу јавните органи и јавните претпријатија. Заради тоа, неопходно е да се потсетиме на дефинициите на овие три поими во однос на Директивата (1.1), пред да го определиме обемот на транспарентноста во смисла на Директивата (1.2).

1.1 Делокруг на примена на Директивата



Во смисла на член 2, јавен орган значи "државен и реџионален или локален орган" а јавно претпријатие значи "секое претпријатие над кое јавниите органи можат да вршат, непосредно или посредно, доминантно влијание преку нивната сопственост, нивно финансиско учество, или правилата со кои се регулира тоа претпријатие". Усогласеноста на оваа дефиниција со онаа која е содржана во Законот ќе биде разгледана во делот 2 од овој текст.

Членот 3 предвидува неисцрпена листа на "аспекти на финансиските односи помеѓу јавниите органи и јавниите претпријатија: (а) покривање на загубите од работењето; (б) давање на капитал; (в) неовратни трансфери, или кредити со привилежирани услови; (г) одобрување на финансиски предности преку отпишување на добивката или надоместување на притоки на износи; (д) отпишување од вообичаеното враќање на искористените јавни средства; (е) надомест на финансискиот товар наметнат од јавниите органи".

Во смисла на член 1, финансиските односи меѓу јавните органи и јавните претпријатија се предмет на транспарентност. Заради тоа, мора да се дискутира обемот на примена на ова начело.

1.1. Обем на транспарентноста

Членот 1 од директивата предвидува "Државните членки ќе обезбедат финансиските односи помеѓу јавниите органи и јавниите претпријатија да бидат транспарентни како што е утврдено со директивата, така да следува јасно: (а) дека јавните фондови се директно ставени на располагање од страна на јавните органи на соодветните јавни претпријатија; (б) дека јавните фондови се директно ставени на располагање од страна на јавните органи преку посредништво од страна на јавниите претпријатија или финансиски институции; (в) намените за кои овие јавни фондови се на располагање". Следствено на тоа транспарентноста е поделена на три подпринципи.



Во пракса ова значи дека јавните претпријатија мора да воспостават одделни сметки кои јасно ќе и овозможат на Европската Комисија прецизно да ги утврди изворите на приход на претпријатијата што би значело како и во која мера тие приходи доаѓаат директно (а) индиректно (б) од државата и нивните сопствени активности и како овие средства се алоцираат на јавни или комерцијални активности (в). Поради тоа воспоставувањето на одделни сметки за јавните претпријатија е главна правна последица на транспарентноста.

Ова навистина и дава можност на Европската Комисија да утврди дали државите членки го заобиколуваат Европското законодавство за државната помош. Поради тоа било какви одредби со кои јасно не се воспоставува систем на одделни сметки за јавните претпријатија се смета за нарушување на законодавството на ЕУ.

Ова кратко презентирање на принципите наведени во директивата овозможува да се утврди дали законот, ако се оддржи, е во согласност со законодавството на ЕУ. Тоа овозможува и наведување на типот на промените кои се потребни.

2. Усогласеност на законот со законодавството на ЕУ коешто се однесува на јавните претпријатија

Усогласеноста на законодавството со она на ЕУ мора да биде фокусирана на две точки. Првата точка се однесува на применливоста на директивата врз јавните претпријатија во однос на Законот. Втората точка цели да утврди дали и до која мера одредбите на Законот ќе бидат земени во предвид доколку законот се донесе како нарушување на законодавството на ЕУ применливо на јавните претпријатија (2.2).



2.1. Применливост на Директивата врз јавните претпријатија во смисла на законот

Како што и претходно беше спомнато членот 1 од директивата утврдува дека јавен орган значи "државен и регионален или локален орган"

Членот 2 од Директивата утврдува јавно претпријатие е *"секое претпријатие врз кое јавниите органи можат директно или индиректно да вршеат доминантно влијание преку нивната сопственост на претпријатието, нивното финансиско учество во претпријатието или преку правилата со кои тоа претпријатие се раководи"*.

Јавните претпријатија во смисла на законот се во согласност со законодавството на ЕУ во оваа смисла. Членот 3 од Законот навистина утврдува дека јавните претпријатија се основаат или од страна на Владата на Република Македонија или единиците на локалната самоуправа и градот Скопје. Следствено на ова, а во рамки на законот постои однос којшто е влијание помеѓу јавните власти и јавните претпријатија. Сепак природата на овој однос мора да биде и утврден со Директивата.

Што се однесува на природата на влијанието, ставот 2 од членот 2 на Директивата го утврдува следново: *"Доминантното влијание од аспект на јавниите органи ќе се смета кога илзе органи, директно во врска со едно претпријатие: (а) имаат најголем дел од заштитениот капитал на претпријатието; или (б) имаат контрола на гласовите според акциите издадени од претпријатието; или (в) можат да назначат повеќе од половина членови на административниите, управувачките и надзорните тела на претпријатието"* Членовите 4 и 17 од Законот ја организираат контролата врз јавните претпријатија како што е тоа утврдено во Директивата. Следствено, ако Законот се задржи или промени ќе биде предмет на одредбите на законодавството на ЕУ што се однесува на јавните претпријатија.



2.2. Недоволната транспарентност на финансиските односи помеѓу јавните органи и јавните претпријатија

Како што е погоре споменато во точката 1.2, сите правни одредби кои јасно не воспоставуваат систем на одделни сметки за јавните претпријатија треба да се сметаат за нарушување на законодавството на ЕУ. Според тоа излегува дека **некои одредби на законот го нарушуваат законодавството на ЕУ со кое се регулираат јавните претпријатија.**

Подпринципот од членот 1 од Директивата мора да се вроди во размислувањето со цел да се утврди до која мера Законот, ако се одржи вака, го нарушува законодавството на ЕУ за јавните претпријатија.

- Првиот подпринцип се однесува на “(а) “јавните фондови директно сѐавени на располагање од страна на јавните органи на соодветните јавни претпријатија” Ако ставот 1 од член 5 на Законот што ги поставува изворите на средства на јавните претпријатија, не дава дополнителни информации ниту пак принципи коишто се однесуваат на условите за стекнување на тие средства. Терминот “други извори” е на пример нејасен во однос на законодавството на ЕУ. Слични забелешки може да се дадат и за ставовите 2 и 3. Поспецифично, тоа мора да биде спомнато дека условите за компензација на “прошоциите настанати од спроведување на такви поспецифични обврски” не се дури ни споменати понатаму во законот (б) дека; (в) намените за кои овие јавни фондови се на располагање”
- Вториот подпринцип се однесува на “(б) јавните фондови директно сѐавени на располагање од страна на јавните органи преку посредниство од страна на јавните претпријатија или финансиските институции” Две одредби од Законот можат попрецизно да се сметаат за нарушување на директивата. Членот 14 утврдува дека подружниците на Јавните претпријатија не се “правни лица”. Слично и членот 15 од Законот овозможува јавните



претпријатија да се “здружуваат во групи на претпријатија” во кои тие “може да спроведуваат активности поврзани со развојот и инвестициите, менаџментот, маркетингот, надворешно трговскиот промет, научно-изразување и информирање”. Ваквите одредби спречуваат прецизно да се утврдат изворите на средства до тој степен да не постојат одделни сметки помеѓу јавните претпријатија и нивните подружници или групи.

- Третиот подпринцип се однесува на (в) намените за кои овие јавни фондови се на располагање”. Членот 30 од законот може да ја наруши оваа одредба од Директивата до таа мера што користењето на овие средства не е доволно прецизно утврдено. Освен што “покривањето на загубите во други јавни претпријатија” е само утврдено не постојат никакви дополнителни услови, референци или други правни одредби. Ова може да се смета нарушување на законодавството на ЕУ за државна помош.
- Друга забелешка мора да се направи во однос на процедурите за ликвидација утврдени во членот 8. Ако таква процедура не може да се отвори, изгледа дека слична процедура може да се примени. Но никакви прецизни услови не се утврдени за оваа “втора” процедура.

Како заклучок може да се каже дека транспарентноста во смисла на директивата не е доволно гарантирана во законот. Мора да се додадат специфични одредби кои се однесуваат на организација на финансиските односи помеѓу јавните претпријатија и нивните подружници и групи со цел овој дел да биде усогласен со законодавството на ЕУ. Специфични обврски мора да се усвојат и во врска со компензацијата на трошоците за спроведување на економски активности од јавен интерес.

Ноември 28, 2003