

РАБОТЕН ИЗВЕШТАЈ

Назив на мисијата : Македонски трговски закон (Н2 36547)

Број на мисија : прва мисија

Датум и времетраење: 26.10.2003 – 6.11.2003

Име на експертот/функција : Г-дин Хавиер Гелбер / Експерт по право

Датум на работниот извештај: 23. 11. 2003

1. Основа и содржина на работната (проектната) задача

Основата на мисијата е опишана во ТоР на мисијата.

2. Забелешки од состаноци и активности

1. – ЗАКОН ЗА ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА

Преглед на тековниот закон

Текст (Содржина) на законот со утврдување на измените

Прашања кои треба да се решат

Барање за усогласување

Потребите на Законодавството за пазарна економија

(флексибилност)

2. – ДРУГИ ЗАКОИ КОИ СЕ РЕЛЕВАНТНИ ЗА ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА

Трансверални закони

Закон за приватизација и регулативи

Историска и правна основа

Закон за концесија и неговите ограничувања

Закон за самоуправа

Закон за комунални работи

Секторските закони да се ажурираат

3.- ПРАШАЊЕ ЗА ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА И РЕЛЕВАНТНОСТ СО ЗАКОНСКАТА ПРОБЛЕМАТИКА НА ЕУ И УСОГЛАСУВАЊЕ СО НЕА

- Функционален пристап на законите на ЕУ наспроти традиционалниот институционален пристап во планските или полупланските економии.
- Барањата на ЕУ кои исто така се однесуваат на јавните претпријатија.
- Јавни набавки
- Пристапот на ЕУ кој се однесува на услугите кои се од општ економски интерес.

1.- ЗАКОН ЗА ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА (ЗЈП)

Принципи на новиот Закон за јавни претпријатија и неговиот втор текст.

Пред се треба да се договорот некои основни принципи. Најважно е да се обезбеди дека овој текст има јасен и усвоив пристап и да се обезбеди простор за развој по етапи во секторот за комунални претпријатија, особено кога се во опасност:

- Конзистенција на овој Нацрт закон со секторските закони и законите на локалната самоуправа. Со особен осврт на оние за вода и ѓубре (отпадоци).
- Конзистенција на овој нацрт закон со проблемите на регулативата (постоечките законски правила и институции, и предвидените правила и институции кои треба да се усвојат, како што е Регулаторниот комитет за енергија, на пример сообраќајни прописи, контрола, судски права;
- Да се земат во предвид “правните придобивки на Заедницата” од полето на комуналните претпријатија (универзални услуги) и државната помош која се однесува на постапките (прашањата), со посебен осврт (внимавајќи) на потребниот прогресивен пристап.
- Конзистенција на секундарното законодавство со примарниот закон (право).
- Освен Законот за концесија, важно е да се обрне внимание на договорните планови (шеми) и спогодби (договори) со приватните оператори, ако се земе во предвид дека многу вакви договорни шеми и договори (спогодби) често треба да се направат на локално (самоуправно) ниво. Затоа, ЗЈП не само што треба да биде конзистентен со Законот за концесии, туку и да се земе во предвид (да се остави простор и за) искуството кое го имаат земјите од Западна Европа, користејќи ги договорните практики и алатки во секој сектор и потсектор на комуналните претпријатија.

Уставна основа

Во согласност со член 56 од Уставот на Р. Македонија се предвидува “сите природни богатства на Република Македонија,... се добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита.” Затоа, се остава простор>> на Државата да утврди како и кој ќе ги користи природните ресурси. Јасно е, не произлегуваат обврски од Уставот.

Преглед на тековниот Закон

Законот за јавни претпријатија (ЗЈП) од 1996 година содржи правна рамка со која се дефинира, формира и утврдува функционирањето на јавните претпријатија. Очигледна е намерата да биде рамка на Законот за сите јавни претпријатија.

Ако на членовите од 1 до 4 се гледа како на организатори на основната структура на јавните претпријатија во Македонија во согласност со системот и принципите за “економски активности од јавен интерес”, овие членови мора да се разгледуваат заедно со другите делови на Законот, дури и ако овој дел предвидува регулативи кои не се под влијание на регулативите на ЕУ. Затоа е потребно во целост да се разгледа Законот.

Во согласност со член 1 од овој Закон¹, се основаат претпријатија за потребите на извршување “економски активности од јавен интерес”. Во став 2 од овој член се дефинираат економските активности од јавен интерес како активности кои се од незаменлива природа за животот и работата на граѓаните, за правните лица и државните тела.

Во член 2 од овој Закон исто така е наведена листа на економските активности од јавен интерес кои се однесуваат на комуналните претпријатија, како што се претпријатијата за електрична енергија, железнички транспорт и јавен транспорт на патници, авиотранспорт, телекомуникации, поштенски услуги, гасовод, како и административни и социјални работи во системот на радио и телевизија, управување со шуми, води, пасишта и други видови на природни богатства, просторно планирање и регулирање, комунални активности, ветеринарни услуги и спорт.

Во оваа фаза треба да се направат определени обсервации

- доменот или законот не е ограничен на секторите кои се експлицитно наведени во член 2. Закони (други закони) може да ги дефинираат другите економски активности;
- Законот е доста нејасен и може да даде простор за контрадикторни толкувања. Не е јасно дали е тоа опција или не, Државата или општините да основаат јавни претпријатија кога активностите во областите споменати во член 2 се во лоша состојба;
- Јавно претпријатие не е само компанија чиј единствен сопственик е државата или општината, но исто така може да биде и друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво во кое Владата или општината може да поседува само мал број на акции (член 4);
- Според тоа член 2, став 2, гласи:

“условиите и начините за извршување на овие активности, како и средствата за извршување на јавниот интерес од став 1 од овој член се регулираат со Закон”

Член 3, став 4 гласи:

“Правни и физички лица може да извршуваат активности од јавен интерес под услови и на начин предвидени со овој Закон и со други закони.”

¹ “Член 1: Овие јавни претпријатија се основаат за потребите на извршување економски активности од јавен интерес. Економски активности од јавен интерес се оние активности кои се неопходни за животот и работењето на граѓаните, за животот и работењето на правните ентитети како и за државните институции и тела.”

“Член 2: Под “економски активности од јавен интерес” се сметаат активностите или специфичните активности од работењето, со кои јавниот интерес се извршува во: енергетскиот сектор, железничкиот и јавниот транспорт на патници, одржување на патната мрежа, авио сообраќајот, телекомуникациските и поштенски услуги, системот на радио и телевизиските врски, гасоводот, користењето на шумите, водите, пасиштата и други видови природни ресурси, просторно планирање, комунални услуги, ветерина и спорт како и во другите економски активности дефинирани во законот”.

Условите и начините за извршување на овие активности како и средствата за извршување на јавниот интерес од став 1 од овој член, се дефинира со посебен Закон.

Ова се потврдува во член 49, став 2 (преодни и завршни одредби) според кој:

“Претпријатијата кои извршуваат економски активности од јавен интерес се обврзани да ја усогласат својата организација и работење со овој Закон и со Законот кој ги регулира условите и начините за извршување на економска активност од јавен интерес во рок од 6 месеци од денот на стапувањето на сила на овој Закон”.

Ова може да значи дека критериумите со кои се дефинира јавно претпријатие се следниве: сите активности од јавен интерес кои се извршуваат во областите кои се спомнуваат во член 2, го насочуваат претпријатието кон преземање на овие активности (кое може да биде правно (приватно) или физичко лице) кои подлежат на делокругот на примената или ЗЈП и споменатиот (специфичниот) Закон. Во овој текст не постои разлика помеѓу чисто приватни претпријатија, чисто државни претпријатија и јавно – приватни (мешовити) претпријатија. **Затоа, секое претпријатие кое работи во наведените области ќе подлежи на системот за јавни претпријатија.**

“Специјалниот Закон” наведен во член 2, став 2, може да се толкува како Закон којшто регулира одреден сектор (енергија, железнички сообраќај итн.).

- Овој Закон на почетокот има функционален пристап (економски активности од јавен интерес) за да се дефинира неговиот обем на примена со цел конечно да подлежи на лошо дефинираниот режим на јавните претпријатија, секое претпријатие извршува дејности како што е дефинирано во членовите 1 и 2 од истиот. (“Условите и начините на извршување на овие дејности” според член 2, став 2 и член 3, став 4).
- Ова води кон правна несигурност и до можен судир помеѓу ЗЈП и секторските закони. Секторските закони може да предвидат правила и прописи спротивни на правилата на ЗЈП кои се однесуваат на пример на статутот, организацијата, телата, статусот на вработените, на претпријатието.
- Овој судир е или ќе биде очигледен во случај на приватни компании, кои управуваат со комунални претпријатија. Треба да се истакне противречноста со новиот Закон за концесија.
- Член 5, став 2 остава отворена можност за доделување државна помош (општинска помош) на јавните претпријатија во согласност со Законот кој ги регулира условите и начините за извршување на економските активности од јавен интерес. Со ова не се задоволуваат барањата од Директивата на ЕЕЗ за транспарентност на финансиските односи помеѓу земјите - членки и јавните друштва². Истото може да се забележи и за член 30.
- Со статус на јавно претпријатие се стекнува секоја компанија која извршува дејности кои се дефинирани во членовите 1 и 2 и која подлежи на режимот на јавни претпријатија предвиден во членовите 5 – 42 и од 43 – 48 од ЗЈП.

² Директива 80/723/ЕЕЗ на Комисијата дополнета со Директивата 93/84 ЕЕЗ и 2000/52/ЕЗ (ОЈЕЦ Л 29.7.2000)

Со други зборови, во согласност со ЗЈП јавно претпријатие се дефинира со самиот факт што извршува јавна активност од јавен интерес (член 1 од Законот: “Јавните претпријатија се основаат со цел извршување на економски активности од јавен интерес”). Оттука, следи дека секое претпријатие кое работи во доменот како е дефинирано во Законот подлежи на целиот ЗЈП и станува јавно претпријатие. Во овој смисол, ЗЈП може да се смета како Закон за национализација. Овој Закон е тврдина која стои против секое движење кон комерцијализација и приватизација на јавните претпријатија во Македонија. Оваа дефиниција за јавно претпријатие исто така не е во согласност со Законот на ЕУ во кој се прави разлика помеѓу јавните претпријатие во организацијата на приватниот пазар и јавните претпријатие кои се обврзни да извршуваат специфични јавни услуги.

Овој Закон постојано создава конфузија помеѓу економските активности од јавен интерес кои треба да се извршат во согласност со критериумите на земјата, еднаквост, достапни цени, универзални услуги и јавни претпријатија. Треба да се избегнува референцата за недефинирани други закони или други недефинирани одредби од истиот Закон како што често се случува во ЗЈП. Во овој поглед, ЗЈП треба да се преконструира врз основа на јасна дефиниција што е јавно претпријатие³, која ќе се однесува само на јавни претпријатија, а не да упатува на други наслови кои треба да се уредуваат со други закони. Одделни Закони, како што е Законот за доделување лиценци (кој може да се вклучи во Законот за концесии), или правилата за режимот на услугите од општ економски интерес (ова формулирање, кое воедно е на ЕУ, може да се задржи наместо “економски активности од јавен интерес”), или за контрола на Државната помош, внесена во трансверзалата или секторските закони, строго треба да се заснова на законодавството и документите⁴ на ЕУ.

Што се однесува до одредбите на ЗЈП за доделување на лиценци исто така може да има неусогласеност со Законот на ЕУ.

Многу одредби во ЗЈП кои не се преземени, може во овој случај да бидат разработени и усвоени во законодавниот систем, вклучувајќи го и новиот Закон и имплементираниите регулативи.

Овој систем треба да биде ограничен со прецизни правила за:

- Основање на јавни друштва (постапки, креативни акти, статутите кои ќе ги дефинираат нивната моќ и надлежност);
- Организација (правила и принципи на организација);
- Основање на ограноци и подружници;
- Институционални релации или видови на здруженија со други претпријатија;

³ Дефиницијата на ЕУ <јавни друштва> корисно е да се задржи. Во согласност со Директивата 2000/52/ЕУ дополнета со Директивата 80/723/ЕЕЗ за транспарентноста на односите и финансиските односи помеѓу земјите-членки и јавните друштва, јавно друштво значи секој потфат врз кој јавната власт може директно или индиректно да го оствари своето доминантно влијание со помош на својата сопственост над него, финансиско учество во него или правилата со кои се раководи. Дефинициите за јавна власт (када припаѓаат: државната, регионалната, локалната и сите други територијални власти, и дефиницијата за доминантно влијание се дадени во Директивата.

⁴ Зелената книга за услугите од општ интерес. ЦОМ/2003/0270/финална верзија, претставена од Комисијата.

- Прописи за раководни органи (раководен менаџмент, борд);
- Прописи за конфликт на интереси;
- Прописи и постапки за државна помош во согласност со законодавството на ЕУ;
- Респективна моќ на овие тела;
- Работни односи, статус на вработените;
- Сметководство и известување;
- Внатрешна ревизија;
- Јавна (државна) контрола.

Треба да се усвои упатство за основните постапки (да се усвои од страна на секој вид на јавни друштва), како и водич во кој ќе се опише артикулацијата на новиот Закон за јавни друштва, за други Закони (кои и кога правилата од Законот за јавни набавки, Законот за концесија, Законот за претпријатија или Законот за трговија, на пример треба да се имплементира од страна на јавните друштва).

Основниот контекст на Законот ги утврдува промените: потребите и ограничувањата на Законот за јавни претпријатија.

Во модерните економии, се создава комплексен систем на владини тела, од случај до случај, без глобално и ситематско влијание. Ова е практика во многу земји од Западна Европа каде Законот за јавни претпријатија доста се темели на процесното право развиено од страна на судовите.

Критериуми коишто треба да се земат во предвид при изработката на Законот за јавни претпријатија.

Потреби за јавното претпријатие

Овие потреби се засноваат врз:

- Разлики
 - во индивидуалната ситуација на ЈП, правилата за организација и одговорни механизми;
 - во контролата на одговорните механизми со коишто треба да раководи Министерството за централно информирање.
- Читкост / јасност на институционалниот систем за доверба на граѓаните во него.

Ограничувања на Законот за јавни претпријатија.

Од многу причини (потребата за ефикасност, долгорочно финансирање, итн.) тенденцијата во развиените економии е префрлување на активностите од јавен интерес, кои претходно ги извршувале јавните претпријатија, на претпријатијата од приватниот сектор. Затоа, постои истакната потреба да се започне со поинаков пристап кон законодавството кое се применува во јавниот сектор. Ова не го засега само Законот за јавни претпријатија, туку и Законот за јавни набавки, Законот за концесија, Законот за локална самоуправа.

Правилата на ЕУ се применуваат независно од тоа дали статусот е јавен или приватен. Член 295 од Спогодбата предвидува дека Спогодбата не е на штета на прописите на земјите - членки кои го уредуваат системот за правото на сопственост.

Од органски и функционални критериуми до одлука за правилата кои ќе се применуваат

Напредокот на законодавството на Европската унија го истакна овој пристап; Во областа на набавките, на пример, треба да се имплементираат правилата на ЕУ, без разлика на статусот на претпријатието. Горенаведените забелешки на тековниот ЗЈП на Македонија се од истиот вид.

Функционален пристап на Законот на ЕУ наспроти традиционалниот институционален пристап во планските или полу-планските економии.

Со терминот <јавен сектор> се опфаќа целата јавна администрација заедно со сите претпријатија кои се контролирани од страна на јавните власти (Често се јавува конфузија помеѓу терминот <јавна услуга> и терминот <јавен сектор>). Терминот <јавно друштво> нормално се користи за дефинирање на сопственоста на провајдерот на услугата. Спогодбата предвидува строга неутралност. Според Законот на Заедницата е нерелевантно дали провајдерите на услугите од општ интерес се јавни или приватни; Тие подлежат на истите права и должности. Може дури и да се каже дека прашањата од Законот за јавни претпријатија се ирелевантни за законската проблематика и усогласувањето со законот на ЕУ.

Суштина на регулирањето

Треба да се земе во предвид конзистенцијата на овој Закон со регулаторните прашања (постоечки правни прописи и институции, да се усвојат предвидените прописи и институции како што е очекуваниот Комитет за регулирање на енергијата) како што се сообраќајните прописи, контрола и судски ресурси;

Да се земат во предвид “правните придобивки на Заедницата” во полето на комуналните претпријатија (универзални сервиси) и прашања поврзани со Државната помош кое се балансира со помош на потребниот прогресивен пристап, кое исто така треба да се земе во предвид.

Исто така постојат значајни причини за изработка на нов Закон. Мора да се нагласи дека постоечката правна рамка за комунални претпријатија во Р. Македонија може да биде пречка за работа во рамката на Законот на ЕЕЗ. Неговите нејасни аспекти, судир со друг со друг Закон (Закон за концесија) не предвидува правна сигурност и импликација, кои се основни субјекти.

Сервис од општ економски интерес (СОЕИ) и исклучок од примената на прописите на Спогодбата

Член 16 од Спогодбата се префрла одговорноста врз заедницата и земјите - членки за да се обезбеди, секоја од нив во својата сфера на надлежност, дека нивните политики и сервиси за општ економски интерес ја исполниле својите задачи. Со ова се менува принципот на Спогодбата, иако ова не оди предалеку. Со член 86 (2) имплицитно се признава правото секоја земја - членка да основа специфични обврски на економските оператори за јавната услуга. Со тоа се поставуваат фундаменталните принципи со кои ќе се обезбеди континуирано извршување на

услугите од основен економски интерес на заедничкиот Пазар. Но, провајдерите на услугите од основен интерес се исклучени од примената на прописите на Спогодбата само до тој степен, ако е строго потребно да им се овозможи да ја исполнат својата задача, која е од општ интерес⁵.

Според тоа, во случај на конфликт, исполнувањето на јавната услуга може ефикасно да преовладува на примената на правилата на Заедницата, вклучувајќи го внатрешниот Пазар, правилата за конкуренција, кои подлежат на условите предвидени во член 86 (2)⁶. Според тоа, Спогодбата го штити ефикасното извршување на задачата од општ интерес, но не неопходно и провајдерот како таков.

Потребни прописи во законодавството на пазарната економија (флексибилност)

Конфузија помеѓу поимот јавен сервис и јавно претпријатие

Формулацијата “економски активности од јавен интерес која се користи во Законот за јавни претпријатија (ЗЈП) од 1996 година произлегува дека е слична на <услуга од општ економски интерес> која се користи во Спогодбата, во директивите, а од неодамна и во Зелената книга за услугите од општ интерес⁷. Меѓутоа, терминот <услуги од општ интерес> се користи во Зелената книга само кога текстот исто така се однесува на неекономските услуги или кога не е неопходно да се специфицира економската или неекономска природа од услугите кои се во прашање.

Ова може да има различни значења, а со тоа да доведе до конфузија. Поимот понекогаш се однесува на фактот дека услугата која се нуди е од општ интерес, понекогаш се истакнува дека услугата има специфична улога од општ интерес, а понекогаш се однесува на сопственоста или статусот на ентитетот којшто ја обезбедува.

Може да се прифати следната дефиниција: јавна услуга значи, за сите сектори, услуга која е обезбедена за јавноста од страна на јавната власт, што значи секоја услуга која нема комерцијална основа, ниту е во конкуренција со еден или повеќе обезбедувачи на услугата.

Зелената книга исто така, не смее да се користи како дефинитивен став на ЕУ бидејќи таа не е исклучок од контрадикторностите.

⁵ Членот 86(2) предвидува: “На друштвата на кои им е доверено извршувањето на услуги од општ економски интерес... подлежат на прописите утврдени во оваа Спогодба, а особено на прописите за конкуренција, се додека примената на овие прописи не претставува препрека за ова извршување, во Законот или всушност, на посебните задачи кои им се доверени. Развојот на трговијата не смее да е афектиран до тој степен спротивен на интересите на Заедницата.”

⁶ Во своето Коминике за услугите од општ интерес во Европа од 2000 година, Комисијата дава објаснување на трите принципи и ја нагласува примената на овие одредби, т.е. принципите на неутралност, слобода на дефинирање и пропорционалност,

⁷ Зелена книга за услугите од општ интерес/* ЦОМ/2003/0270 последна верзија (Претставена од Комисијата)

Поимот <должности на јавниот сервис> кој се користи во Зелената книга се однесува на специфични барања кои јавните власти ги наметнуваат на провајдерот на услугата со цел да обезбедат дека се задоволени одредени цели на јавниот интерес, на пример, материјата во воздушниот, железничкиот и патен транспорт и енергија. Овие должности може да се применат на општинско, национално или регионално ниво.

- потреба за основање на ограничени видови на агенции, јавни тела или власти, како е соодветно, која ќе го оправда изборот на нивната организациона форма и поставување на широките критериуми на Владата за нивното основање, принципи на добро раководење и механизми за одговорност;
- потреба за основање на јасна поделба на одговорностите, функционирање и односи помеѓу бордот, извршниот директор и линиското Министерство и да се обрне внимание на потребата од вистинската надлежност на бордот, политичката одговорност и контрола од страна на линиските министерства;
- зајакнување на нивната одговорност во однос на управувањето и перформансите на овие тела;
- потреба за основање на механизми кои ќе ја подобрат транспарентноста при поставувањето на извршни директори и членови на бордот, како и механизми за независна и редовна контрола;
- потреба од обезбедување на редовно соопштување на приватните и професионални интереси на високите менаџери и членовите на бордот;
- потреба да се обезбеди автономија на раководење, имплементирање на управување кое е ориентирано кон резултатите и финансирањето;
- потреба од транспарентност во однос на назначувањето на членови на бордот, нивните квалификации и нивниот избор според професионалните квалификации, а не како претставници на партија или друга интересовна група;
- потреба од стратешко управување според видот на активноста со цел да се овозможи поправилна алокација на човечки и финансиски ресурси;
- потреба од јасно дефинирани индикатори, резултати и аутпут;
- потреба од повеќегодишни финансиски и буџетски системи;
- потреба од механизми за мониторинг;
- потреба од редовни извештаи за аутпутот и резултатите;
- потреба од обезбедување документи за политиката на претпријатието, како што се корпоративни и деловни планови, извештаи, преглед на активностите, исполнувањето на целите и планирана стратегија.

2. ДРУГИ ЗАКОНИ КОИ СЕ РЕЛЕВАНТНИ ЗА ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА: ТРАНСВЕРЗАЛНИ ЗАКОНИ

Законот за јавни претпријатија не е единствениот Закон кој се однесува на аспектите на јавните претпријатија. Постојат и други Закони кои се поврзани со правната проблематика на јавните претпријатија, и тоа:

- Закон за самоуправа,
- Закон за концесија,
- Закон за трговски активности и
- Закон за јавна администрација и јавни органи.

Артикулацијата и конзистенцијата на овие Закони со ЗЈП и конзистенцијата на самите Закони со барањата на Законот на ЕУ мора да се унапредати треба да претставуваат дел на еден специфичен проект.

Услуги од општ јавен интерес (јавни сервиси) во општините

За да се проценат потребите за реформа потребно е да се утврди статусот на комуналните претпријатија во општините во Македонија. Таму постои голем непрофитен сектор кој е делумно организиран на различни начини утврдени во Законот за комунални услуги. Значајна разлика помеѓу овие видови на организации, особено помеѓу јавни претпријатија и комунални претпријатија честопати не е јасна. Но, општо земено може да се каже вообичаениот аспект е јавната сопственост на јавното друштво како и на комуналното претпријатие. Сепак, за потребите на овој проект корисно е да се разјаснат разликите на поимите.

Законот за комунални работи од 1997 година ги регулира елементарните услови и начини за извршување на комуналните работи, финансирањето на комуналните активности и други прашања кои се важни за комуналното работење. Треба да се истакне дека листата на комунални активности, која е дефинирана во член 3 од Законот за комунално работење, делумно е пренатрпан со дефиницијата за “економски активности од јавен интерес” од член 2 од Законот за јавни претпријатија.

Како дополнување на овие листи на комунални активности, другите должности и права на општините се утврдени во член 17 од Законот за локална самоуправа, во кој се дефинираат оригинерни одговорности на општините кои исто така делумно се извршуваат од страна на комуналните претпријатија.

Карактеристика за сите активности на општините е дека тие треба да се извршат во согласност со Законот. Тоа значи дека тие се ограничени со Законот во кој се утврдени условите и начинот на работа. Во овие рамки надлежноста на комуналните сервиси се специфицирани со комунални распределби.

Нема сомнение дека постоечкиот правен систем на комуналното работење делумно ја спречува ефикасноста на нивното работење. Но јасно мора да се нагласи дека сите овие прашања кои во иднина треба да се разрешат немаат влијание врз рамката на Законот на ЕУ. Во праксата на комуналните претпријатија на комунално ниво има само два аспекта кои може да бидат во судир со регулативите на ЕЗ. На прво место е праксата на вкрстени субвенции помеѓу филијалите или одделенијата на комуналните претпријатија и со кои се изедначува профитот и загубите. Нема сомнение дека ова е спротивно на принципите на транспарентност што е диспозиција на неколку регулативи на ЕУ.

Вториот проблем е начинот на кој се доделуваат концесиите и лиценците, кое може да се претпостави дека не е секогаш во согласност со постапката за отворени тендери. Ова прашање треба исто така да се расчисти во рамките на Законот за концесии на Македонија.

Факт е дека поставувањето на правна основа на локалната самоуправа е процес кој тече и кој претрпува големи промени. Според тоа, тешко е да се

специфицира тековната потреба за реформи во однос на законот за комуналните претпријатија, јавните претпријатија и јавните сервиси на локалната самоуправа.

Од друга страна треба да се земе во предвид дека во сегашноста има големо префрлување на сите активности од јавен интерес од страна на самите општини кон приватните ентитети под знакот на комерцијализација, одделување и приватизација. Се разбира, содржината на овие поими е дефинирана на различни начини. Затоа приватизацијата не значи приватизирање на сопственоста на општините во различни сектори на јавните сервиси туку давање концесија на приватните ентитети за извршување на овие услуги. Меѓутоа, не постојат генерални пречки во однос на идејата приватните претпријатија да ги извршуваат “економските активности од јавен интерес”.

Заради овие причини потребно е да се утврдат некои правни пресврти во Законот за јавни претпријатија кој до сега требаше да се измени. Со овие пресврти, исто така, може да се дефинираат димензиите на приватизацијата и да се специфицираат секторите кои во никој случај не треба да се приватизираат, како на пример водоводот.

Потребата од Закон за јавно-приватни (мешовити) локални претпријатија

Услугите од општ интерес на локално ниво треба да ги извршуваат акционерските друштва или друштва со ограничена одговорност. Во членот 4 од ЗЈП е утврдена оваа можност на многу генерален начин со што се спречува секаков задоволителен развој на ова локално акционерско друштво. Искуството во европските земји со вакви институционални форми покажа задоволителни резултати во обезбедувањето на услуги од општ интерес, кои инаку не би се обезбедиле или би се обезбедиле по многу повисоки цени⁸.

Потребен е специфичен закон. Таквиот закон ќе обезбеди флексибилност и многу можности за инвестирање, финансирање и подобро раководење. Овие компании може да бидат во форма на комерцијални компании, чијшто капитал може да е поделен помеѓу општините или општина и јавни или приватни партнери. Странските општини или странските локални власти исто така можат да бидат партнери. Поголемиот дел од капиталот треба да остане во рамките на македонските општини. Овие компании ќе имаат корист од флексибилноста добиена со примената на законите кои се користат за приватните компании, освен специјалните прописи утврдени во Законот заради заштита на јавниот интерес. Општините може да доделат концесии или лиценци на овие компании и со тоа да имаат контрола врз услугите од општ интерес, како грантори на лиценца или концесија, како и директна контрола како доминантен акционер. Овие компании можат да се користат во управувањето со овие услуги во одредена област (на пример: водовод или одржување на патишта). Законот може да предвиди дека компанијата може да интервенира за општините или друго лице кое што не е акционер и на тој начин ќе има активности преку кои тие ќе станат профитабилни. Законските одредби за тековните сметки на акционерите може да генерираат флексибилност во финансискиот менаџмент, а во исто време да бидат во согласност

⁸ Видете на пример во францускиот Закон за Societes d'Economie Mixte locales N. 83-597 од 7 јули 1983 изменет, со кој се дозволи развој на голем обем услуги од општ интерес. (Член Л.1522 и продолжението во “Кодексот за des collectivites territoriales”)

со прописите на ЕУ за Државната помош. Ваквите законски инструменти секако дека треба да се поддржат со прописи со кои ќе се спречи корупцијата, како и можната злоупотреба или лошо управување со јавните фондови. Затоа е потребен прецизен и сеопфатен закон со кој локалната развојна алатка ќе стане оперативна во контекст на Македонија.

3. ДРУГИ ЗАКОНИ РЕЛЕВАНТНИ ЗА ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА: СЕКТОРКИ ЗАКОНИ

Многу јавни претпријатија кои имаат посебна намена се организирани со специјални Закони. Во согласност со членот 2 од ЗЈП условите и начините за извршување, како и средствата за извршување на јавен интерес од став 1 на овој член ќе се дефинираат со специјален Закон. На тој начин, листата на економски активности од јавен интерес кои се наведени во член 2 од Законот за јавни претпријатија во различни области е префрлена и имплементирана од специјални закони како што се:

- Закон за енергетика;
- Закон за Македонски железници;
- Закон за јавни патишта;
- Закон за телекомуникации;
- Закон за радиодифузна дејност итн.

Овие специфични Закони мора да се земат во предвид кога се одлучува за потребата од реформа во законодавството на јавните претпријатија бидејќи тие се засноваат врз основа на ЗЈП. Всушност, Законот за јавни претпријатија претставува заштитен Закон. ЗЈП во голем обем се залага за “економските активности од јавен интерес” и се смета како таков, активности кои далеку досегаат до активностите во Секторот за комунални претпријатија⁹.

Артикулацијата и конзистентноста на овие Закони со ЗЈП и конзистентноста на самите Закони со барањата на Законот на ЕУ мора да се развиваат во рамките на други проекти кои се однесуваат на секој специфичен сектор. Мора да се нагласи дека треба да се поттикнува подобра координација помеѓу донаторите.

Закон за приватизација и регулирање

Историска и правна основа

(Види анекс за историска основа)

Околу 100 јавни претпријатија беа исклучени од приватизацијата во согласност со постоечкото законодавство. Овие претпријатија и организации беа од посебен национален интерес, комунални претпријатија, претпријатија и правни

⁹ ЗЈП широко ги опфаќа “економските активности од јавен интерес” и ги смета како “активности или специфични дејства на овие активности, со кои се извршува јавниот интерес ви: енергетскиот сектор, железничкиот и јавен транспорт на патници, одржување на патната мрежа, авио сообраќајот, телекомуникациски и поштенски услуги, системот за радио и телевизиски врски, гасоводот, користењето на шумите, водите, пасиштата и други видови природни ресурси, просторно планирање, комунални услуги, ветерина и спорт, како и други економски активности утврдени со Законот”.

ентитети, ангажирани во зачувувањето на водата, шумите, земјата и други правни добра и монополи кои требаше да се приватизираат според посебно законодавство. Голем дел од овие ентитети беа општински комунални претпријатија.

Суштината лежи во подготвеноста на Република Македонија да обезбеди транспарентност на тековната програма за приватизација.

Законот за концесија и неговите ограничувања

Силна е потребата од имплементирање на законодавство, како и совети за контролни мерки (на пример: тарифи) и договорни шеми (концесии, БОТ шеми). Законот за концесија треба да се ревидира и да се вклучат прописи за доделување лиценци, како и други средства за изведување на услуги од општ економски интерес.

Во склоп на оваа активност, задачата би требала да биде во насока на помагање и обука во проблемите кои се однесуваат на дефиниции и примање / воведување на поимите. Во многу сектори треба да се земе во предвид усогласувањето со директивите, а меѓу другите со следните:

- Директиви за набавки;
- Директиви за транспортниот сектор;
- Директива за пристап и интерконекција;
- Директива за универзални услуги и Директива за заштита на податоци;
- Директиви за енергетски сектор, ЕЗ – Директиви за електрична енергија и гас и други прописи на ЕЗ – а особено, оние кои се однесуваат на транспарентноста и на недискриминаторните барања;
- Директива за доделување на концесии;
- Директива 92 / 96 за внатрешниот Пазар на електрична енергија
- Меморандум и стратешки документ за регионалниот Пазар на електрична енергија на југоисточна Европа и неговото интегрирање во интерниот Пазар за електрична енергија;
- Основање на контролно тело за енергија со јасни надлежности кои се однесуваат на концесиите / лиценците наспроти другите власти;
- Подобрување на жалбените постапки на одлуките на властите за доделување / отфрлање на концесијата / лиценцата.

Заклучок

Законот за јавни претпријатија, како што е наведено погоре, создава конфузија помеѓу економските активности од јавен интерес кои треба да се извршуваат во согласност со критериумите на континуитет, еднаквост, универзален сервис, квалитет на услугата и јавните претпријатија. ЗЈП, врз основа на сето ова, треба да се коригира врз основа на јасна дефиниција за тоа што претставува јавно претпријатие (јавно друштво) со кој се регулираат само јавни претпријатија, а не се однесува на прашања кои треба да се решат со други Закони. Специјалните Закони како што е Законот за доделување лиценци (кој може да се вметне во Законот за концесии), секторските или трансферзалните закони, а пред се, коешто во моментот е круцијално за Македонија, Закон за јавни – приватни (мешовити) локални компании, кој треба да се заснова или при што треба да се земе во предвид законодавството на ЕУ и нејзините потенцијали. Треба да се внесат правилата коишто се специфични за услугите од генерален економски интерес врз основа на Законот и праксата на ЕУ, како што е соодветно во ЗЈП, трансферзални или секторски закони. Освен тоа, практично е во земја како што е Македонија, да се применат правните материи кои веќе се развиени, разгледани и искусени во земјите на ЕУ, кои имаат долгорочна традиција на јавни претпријатија, кои учествуваат во пазарната економија со динамично јавно – приватно (мешовито) партнерство на централно ниво, како и на ниво на локалната управа. Ова исто се однесува и за правните концепти на ЕУ кои како такви треба да се искористат во новиот ЗЈП и други закони.

АНЕКС: Приватизацијата во Македонија

Приватизацијата започна пред независноста со усвојувањето на Законот за државен капитал (Службен весник бр. 84/89) од страна на претходното федерално Собрание. Меѓутоа, веднаш по независноста во 1991 година, Владата на ФИРОМ објави дека федералниот Закон не е повеќе во сила и дека нов Закон ќе се прогласи наскоро. Согласно на тоа, Собранието го донесе Законот за трансформација на претпријатијата со државен капитал (Службен весник број 38 / 93, 48 / 93, 21 / 98, 25 / 99, 39 / 99, 81 / 99 и 49 / 00) во јуни 1993 година. Другите Закони релевантни со процесот на приватизација беа: Законот за трансформација на претпријатијата и задругите во земјоделскиот сектор (Службен весник број 19 / 96 и 25 / 99), Законот за приватизација на државниот капитал во компаниите (Службен весник број 37 / 96 и 25 / 99), Актот за странски инвестиции (Службен весник број 31 / 93), Законот за концесии (службен весник број 25 / 02) и Закон за хартии од вредност (Службен весник број 5 / 93). Приватизацијата и беше доверена на Агенцијата за трансформација на претпријатијата со државен капитал основана во Октомври 1993 година (Службен весник број 38 / 93). Владата донесе стратешка Одлука да не се залага за масовна приватизација, на пример преку дистрибуција на обврзници за приватизација бидејќи веруваше дека со ова ќе се одложи примарната цел на процесот на трансформација – да се направат претпријатијата посфикасни.

1. Со Законот за трансформација на претпријатијата со државен капитал се определува различни методи на приватизација, во зависност од тоа дали претпријатието се класифицираше како мало, средно или големо. Критериумите со кои се определуваа големината на претпријатието се базираа на бројот на вработените, годишниот “обрт” на капиталот и книгоответствената вредност на оперативните средства. Малите претпријатија можеа да се приватизираат со откупување или продавање на “идеален” дел на претпријатието од страна на вработените преку јавно наддавање (и последователна аукција) или, до 2000 – та година, со директни договори со перспективните купувачи. Средните претпријатија можеа да се приватизираат на ист начин, со продажба на “идеален” дел, со исплаќање на управувачкиот пакет или откупување на управувачкиот пакет, долгови / размени на акционерскиот капитал, или акции продадени со јавна понуда, што би се сметало за успешно во случај на продажба на најмалку од 51 % од вредноста на државниот капитал. Средните претпријатија исто така можеа да се приватизираат преку уплата на нов (свеж) капитал. Ако овој дел претставуваше повеќе од 30 % од проценетата вредност на компанијата, Агенцијата за приватизација му нудеше на инвеститорот можност да го зголеми својот дел на 51 % од компанијата во рок од најмногу 5 години.

2. Приватизацијата на големите претпријатија одеше по иста процедура како и кај средните претпријатија, освен што минималната готовинската рата за исплата или откуп на управувачкиот пакет беше понизок 10 % наместо 20 %, а свежиот капитал минимум 15 %, а не 30 % како што беше за средните претпријатија.

3. Независно од големината, државните претпријатија исто така можеа да се трансформираат со договори за лизинг, продажба на средства по доброволна ликвидација или стечјна постапка. На странските инвеститори им се даваше национален третман и со тоа можеа да учествуваат во сите трансакции кои не беа специфично забранети со Закон, вклучено и во програмата за приватизација.

Законот за трансформација на претпријатијата со државен капитал предвидуваше специјални попусти за вработените со што тие добиваат дел во својата компанија. Секој вработен можеше да купи акции со дисконт од максимум до 25 000 ДЕМ; Вработените како група не можеа да купат акции со дисконт повеќе од 30 % од проценетата вредност на компанијата. Плаќањето можеше да биде извршено на 5 годишни рати без авансно плаќање и со 2 години грејс период. Освен тоа, пред објавувањето на приватизацијата, од секое претпријатие се бараше да префрли 15 % од сопствениот државен капитал (во форма на акции или акционерски капитал) во Фондот за пензиско и инвалидско осигурување без надомест.

4. Според статистичките податоци од Агенцијата за приватизација околу 1 700 претпријатија (1 262 неземјоделски и 426 земјоделски) беа прермет на приватизација кон крајот на Март 2002 година.