

ВОДИЧ ЗА ПРОМОЦИЈА И ПОДОБРУВАЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ НА ЛОКАЛНО НИВО ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И КОНТРОЛА НАД РАБОТАТА НА ЛОКАЛНИТЕ ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА



ВОДИЧ ЗА ПРОМОЦИЈА И ПОДОБРУВАЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ НА ЛОКАЛНО НИВО ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И КОНТРОЛА НАД РАБОТАТА НА ЛОКАЛНИТЕ ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА

Скопје, мај 2020



Граѓанските организации и медиумите
во контрола над работата на јавните
претпријатија во Полошкиот Плански
Регион



Проектот е финансиран
од Европската Унија

ВОДИЧ ЗА ПРОМОЦИЈА И ПОДОБРУВАЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ НА ЛОКАЛНО НИВО ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И КОНТРОЛА НАД РАБОТАТА НА ЛОКАЛНИТЕ ЈАВНИ ПРЕТПРЈАТИЈА

Институт за стратешки истражувања и едукација
www.isie.org.mk

Лектура

м-р Лилјана Јовановска

Печати

Стоби ДООЕЛ - Скопје

Оваа брошура е изготвена со помош на грант доделен преку проектот „Зајакнување на интегритетот и намалување на корупцијата во државниот и во приватниот бизнис-сектор“ што го спроведуваат Центарот за граѓански комуникации, Здружението „Конект“ и Здружението на даночни советници, а во рамките на проектот „Граѓанските организации и медиумите во контрола над работењето на јавните претпријатија во Полошкиот Плански Регион“. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Институтот за стратешки истражувања и едукација –ИСИЕ и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

За проектот

Проектот „Граѓанските организации и медиумите во контрола над работата на јавните претпријатија во Полошкиот Плански Регион“, го спроведува Институтот за стратешки истражувања и едукација – ИСИЕ од Скопје во периодот ноември 2019 – ноември 2020 година. Оваа публикација е изготвена во рамки на овој проект со помош на грант доделен преку проектот „Зајакнување на интегритетот и намалување на корупцијата во државниот и во приватниот бизнис-сектор“, финансиран од Европската Унија, а спроведуван од Центарот за граѓански комуникации во партнерство со Здружението „Конект“ и Здружението на даночни советници.

Целта на проектот е да се поттикне користењето на механизмите кои овозможуваат контрола, транспарентност и отчетност на локалните јавни претпријатија во Полошкиот Плански Регион, од страна на самите јавни претпријатија, општинските совети, локалните медиуми и локалните граѓански активисти и организации.

Во рамките на проектот, ИСИЕ го подготви овој Водич кој е достапен на македонски и албански јазик. Целта на водичот е да биде алатка како за членовите на советите на општините, така и за граѓанските организации и медиумите во нашата земја и е во функција на стекнување на основни сознанија за нивните права и обврски во рамките на институционалната рамка поврзана со поголема транспарентност на јавните претпријатија.

Преку активностите на овој проект, вклучително и подготовката на оваа студија, сакаме го поттикнеме интересот на граѓаните за остварувањето на нивните права на локално ниво, особено во функција на зголемување на транспарентноста и отчетноста на локалните јавни претпријатија.

ВОВЕД

Контролата над трошењето на јавните пари од страна на правните лица кои вршат јавни дејности, односно јавните претпријатија е посебен предизвик во секоја земја. Истражувањата, вклучително и претходните истражувања на Центарот за граѓански комуникации и Институтот за стратешки истражувања и едукација, покажуваат незадоволително просечно ниво на транспарентност и отчетност на јавно-правните субјекти.

Контролата над трошењето на јавните пари може да биде институционална (во рамките на процедурите на системот). Оваа контрола се состои од надзорна контрола над работата на јавните претпријатија од страна на нивните основачи. Имено, покрај органите на јавните претпријатија, како што се управниот одбор и надзорниот одбор, контрола над работата на јавното претпријатие согласно со членот 11 од Законот за јавните претпријатија, врши и основачот на претпријатијата, што во случајот на локалните јавни претпријатија е советот на општината.

Дополнително, контролата над трошењето на јавните пари може да се спроведе и од страна на граѓанскиот сектор, вклучувајќи ги граѓанските организации и граѓанските активисти како и медиумите. Покрај тоа, медиумите, преку формите на истражувачко новинарство базирано на факти имаат посебна улога за следење и јавно објавување на незаконити дејствија.

Советите на општините, односно советот на градот Скопје, се претставнички органи каде што граѓаните преку непосредно избраните советници ги остваруваат своите права. Значаен сегмент на права кои на локално ниво им припаѓаат на граѓаните се правата на користење на ефикасни и економични јавни услуги и јавни дејности. Главен механизам за операционализација на јавните дејности и јавните услуги на локално ниво се локалните јавни претпријатија. Согласно со законските прописи, објаснети подолу во текстот, основач на локалните јавни претпријатија се советите на

единиците на локална самоуправа. Во таа смисла, советите на единиците на локалната самоуправа имаат клучна контролна улога врз 1) начинот на реализација на јавните дејности и услуги и 2) начинот на поставеност, работа и дејствување на локалните јавни претпријатија.

Во таа смисла, целата на овој Водич е да овозможи зголемување на капацитетите на членовите на советите, а во насока на ефикасно користење со нивните права и обврски определени во Законот за локална самоуправа и Законот за јавните претпријатија. Земајќи го предвид фактот дека советот на единицата на локалната самоуправа е претставнички орган, каде што за изборот на членови на советот, не се бараат професионални квалификации и компетенции, овој водич има за цел да ги надополни сознанијата на членовите на советите, за алатките и механизмите кои им ги овозможуваат законите, а во насока на спроведување на ефикасна контрола врз работата на локалните јавни претпријатија. Дополнително, со оглед на фактот дека членовите на советот се претставници на граѓаните, во последниот дел од Водичот се презентирани основните модалитети на учество на граѓаните во процесот на донесување на одлуките на локално ниво, како и формите на воспоставување на врска помеѓу граѓаните и советите на општините, односно локалната власт пошироко.

1. Позицијата на Советот на општината, односно градот Скопје согласно со Законот за локалната самоуправа при вршењето на локалната власт

Согласно со членот 32 од Законот за локалната самоуправа¹, Советот е претставнички орган на граѓаните кој одлучува во рамките на надлежностите на општината.

Советот го сочинуваат претставници на граѓаните избрани на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Бројот на членовите на Советот се утврдува во зависност од бројот на жителите во општината и не може да биде помал од девет ниту поголем од 33 члена.

Надлежностите на Советот на единицата на локална самоуправа се уредени во членот 36 од Законот за локална самоуправа. Имено, во рамките на надлежностите на Советот, се вклучени следните: (1) донесува статут на општината и други прописи; (2) донесува буџет на општината и годишна сметка на општината; (3) ја утврдува висината на сопствените извори на приходи за финансирање на општината, во рамките утврдени со закон; (4) основа јавни служби во рамките на надлежноста на општината и врши надзор над нивната работа; (5) именува членови во управните одбори на јавните служби, кои ги основа; (6) усвојува програми за работа и финансиски планови за финансирање на јавните служби, кои ги основала општината; (7) усвојува извештаи за извршување на буџетот и годишната сметка на општината; (8) одлучува за давање дозвола за вршење дејност од јавен интерес од локално значење, во согласност со закон; (10) ги усвојува извештаите за работата и годишните сметки на јавните служби, кои ги основала општината; (11) одлучува за начинот на располагање со сопственоста на општината; (12) одлучува за начинот на вршење на финансиска контрола на буџетот на

¹ „Службен весник на Република Македонија“ број 05/2002.

општината, во согласност со закон; (13) го избира лицето кое раководи со подрачната единица на Министерството за внатрешни работи во општината, во согласност со закон; (14) разгледува и усвојува годишниот извештај за јавната безбедност на подрачјето на општината, кој го доставува до министерот за внатрешни работи и народниот правобранител; (15) може да дава препораки на раководното лице на подрачната единица на Министерството за внатрешни работи од областа на јавната безбедност и безбедноста во сообраќајот и (16) врши и други работи утврдени со закон.

Контролен механизам согласно со ЗЛС: Покренување на постапка за вршење на контрола над материјалното и финансиско работење на јавното претпријатие

Согласно со членот 36, став (2), во случај кога Советот нема да го усвои извештајот од член 36, став (1) т. 9, а тоа се извештаите за работата и годишните сметки на јавните служби кои ги основала општината, Советот може да покрене постапка за вршење на контрола над материјалното и финансиското работење пред надлежниот орган за надзор. Преку овој механизам Советот може да се изврши директен и непосреден надзор над работата на јавното претпријатие.

Контролен механизам согласно со ЗЛС: Формирање на постојани и привремени комисии

Согласно со членот 32, став (2) од Законот за локална самоуправа, Советот од својот состав може да формира постојани и повремени комисии за разгледување на прашања и утврдување предлози од одредена област. Составот и начинот на изборот на членовите на комисиите се уредуваат со статутот. Токму на овој начин, преку специјализација на овие комисии, ќе може да се зајакнат човечките капацитети на членовите на советот, за потреби за финансиска и правна контрола на работата на локалните јавни претпријатија.

Контролен механизам согласно со ЗАС: Свикување на седници на Совет по барање на советниците

Согласно со членот 39 од Законот за локална самоуправа, седниците на Советот се свикуваат по потреба, но најмалку еднаш на три месеци. Седниците ги свикува претседателот на Советот на своја иницијатива, на барање на градоначалникот или на барање од најмалку 1/4 од членовите на Советот најдоцна во рок од 15 дена од денот на неговото поднесување. Доколку во рокот определен во ставот (2) на овој член, претседателот не ја свика седницата на Советот, членовите на Советот сами се состануваат и избираат претседател за таа седница.

Членот 40 од Законот за локална самоуправа го уредува прашањето за свикување на вонредна седница на советот на единицата на локална самоуправа. Согласно со членот 41 од Законот за локална самоуправа, советот може да работи ако на седницата присуствуваат мнозинство од вкупниот број членови на советот. Советот одлучува со мнозинство гласови од присутните членови, ако со закон и со статутот поинаку не е определено.

Според членот 47 од Законот за локална самоуправа, претседателот се избира од редот на членовите на Советот, со мандат од четири години. За претседател на Советот е избран кандидатот кој добил мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот. Врз основа на членот 48 од овој закон, претседателот на Советот: (1) ги свикува и раководи со седниците на Советот; (2) се грижи за организацијата и работата на советот и (3) ги потпишува прописите што ги донел Советот и во рок од три дена од денот на нивното донесување ги доставува на градоначалникот заради објавување.

Токму овие одредби им овозможуваат на советниците, секогаш кога се работи за важно прашање од интерес на дејностите од јавен карактер, а и секако функционирањето на локалните јавни претпријатија за кои е надлежен Советот, да побараат одржување на посебна (вонредна) седница на советот.

Контролен механизам согласно со ЗЛС: Право на членовите на Советот да дадат иницијативи, предлози и да поставуваат прашања на градоначалникот

Членовите на Советот имаат право и должност да присуствуваат и да учествуваат во работата на Советот и на неговите постојани или повремени комисији (член 43 од Законот). Дополнително, истата одредба предвидува дека членовите имаат право на седницата на Советот да даваат иницијативи и предлози и да поставуваат прашања на градоначалникот. Исто така, со членот 43, став (3) се предвидува дека членот на Советот не може да биде повикан на кривична одговорност или да биде притворен за искажано мислење или за гласање во Советот.

Со овој механизам им се овозможува на советниците, за прашања за кои согласно со Законот за јавните претпријатија е надлежен градоначалникот, индиректно да влијаат во создавање на заедничка рамка за контрола и надзор над работата на локалните јавни претпријатија. Такво прашање, на пример, е изборот на директорот на локалното јавно претпријатие, како што е објаснето во вториот дел од овој Водич.

Контролен механизам согласно ЗЛС: Јавност на седниците на советот на општината, односно на Советот на градот Скопје

Во делот за јавност и транспарентност на работата на Советот особено значајна е одредбата од членот 42 од Законот за локална самоуправа. Имено, согласно со оваа одредба, седниците на Советот се јавни, додека за исклучување на присуството на јавноста на седницата се одлучува ако за тоа постојат оправдани причини утврдени со статутот, со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот. Дополнително, законот предвидува дека на расправата за буџетот на општината, годишната сметка на буџетот и за урбанистичките планови, присуството на јавноста не може да се исклучи.

Оваа одредба овозможува советниците преку присутната јавност, како нивен сојузник, да овозможат повисок степен на транспарентност во процесот на одлучување, но и зачувување на јавниот интерес.

Контролен механизам согласно со ЗЛС: Формирање на Совет за заштита на потрошувачите

Законот за локална самоуправа во членот 56 го предвидува и *Советот за заштита на потрошувачите*. Имено, за разгледување на прашања и утврдување предлози коишто се однесуваат на квалитетот на услугите на јавните служби на општината, советот може да формира Совет за заштита на потрошувачите, составен од претставници на поголемите групи на корисници на јавните услуги. Сметаме дека ваквиот совет може да одигра клучна улога во заштитата на потрошувачите, односно граѓаните при користењето на услугите од јавните претпријатија. Во таа смисла, советниците може да го искористат и овој механизам, а со цел ефикасна контрола над услугите кои ги испорачуваат локалните јавни претпријатија.

2. Механизми кои има стојат на располагање на советниците во Советите на општините и Градот Скопје за контрола на работата на локалните јавни претпријатија согласно со Законот за јавните претпријатија

Основен закон со кој се уредува поставеноста, функционирањето и структурата на јавните претпријатија е Законот за јавните претпријатија.²

Согласно со законските одредби содржани во Законот за јавните претпријатија, јавните претпријатија може да бидат организирани за вршење на дејности од јавен интерес, а согласно со членот 2) став (1) од овој закон, како дејности од јавен интерес се определени дејностите или одделни работи од дејностите со кои се остварува јавен интерес.

Законот за локална самоуправа, исто така содржи дефиниција на поимот „јавна служба“ (член 2 став (1) т. 10), каде што под јавни служби се подразбираат непрофитни организации за вршење на јавни услуги (јавни претпријатија и јавни установи) кои вршат дејност од јавен интерес од локално значење. Во членот 2, став (1) точка 11 како јавна услуга се одредува вршење на работи од јавен интерес од локално значење за корисниците.

Согласно со Законот за локална самоуправа, во членот 24 се определува начинот на вршење на надлежностите. Заради извршување на своите надлежности, општините можат да основаат јавни служби, во согласност со закон. Општината може да го делегира вршењето на одредени работи од јавен интерес од локално значење на други правни или физички

² „Службен весник на Република Македонија“ број 38/96, 6/2002, 6 40/2003, 49/2006, 22/2007, 83/2009, 97/10, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/16, 61/15 и 39/16

лица, врз основа на договор за извршување на работи од јавен интерес, во согласност со закон.

Во извршувањето на дејностите од јавен интерес, треба да се почитуваат следниве принципи: сигурност во давањето на услугите, континуитет и квалитет на услугата, транспарентност, достапност и универзална услуга, заштита на корисниците и потрошувачите.

Согласно со став (2) од членот 1 од Законот за јавните претпријатија, основачи на јавни претпријатија може да бидат и единиците на локалната самоуправа, односно општините и Градот Скопје. Во став (3) од членот 1 од Законот за јавните претпријатија се определува дека јавните претпријатија во име на општината ги основа Советот на општината, а во име на Градот Скопје ги основа Советот на Градот Скопје.

Одредбата од членот 1, став (3) од Законот за јавните претпријатија, е изворот на надлежност според која се определува клучната улога на советите на општините, односно Советот на Градот Скопје во поглед на целокупното функционирање на овие претпријатија. Во таа смисла, а при детална анализа на Законот за јавните претпријатија, советниците индивидуално, а советот како колективен орган, имаат клучна контролна улога. Притоа, од нив се очекува да бидат активни чинители во овој процес, барем според законските одредби. Согласно со намерата и потребата на овој Водич, а која е насочена во зајакнување и надградба на знаењата на членовите на советите, одделно се прикажани сите засебни контролни механизми кои им стојат на располагање на членовите на советите.

Согласно со членот 13 од Законот за јавните претпријатија, јавното претпријатие се организира така што дејноста, заради која е основано, да ја врши на начин со кој се обезбедува: (1) техничко-технолошко и економско единство на системот; (2) ефикасност и транспарентност во работењето; (3) развој и усогласеност на сопствениот развој со вкупниот стопански развој; (4) заштита и унапредување на добрата од општ интерес; (5) трајно, уредно и квалитетно задоволување на потребите на корисниците на производи и

услуги и (6) самостојност и еднаквост во рамките на системот и функционална поврзаност со другите системи во земјата и светот.

Контролен механизам согласно со ЗЈП: Советниците на единицата на локалната самоуправа, преку советот на единицата, спроведуваат контрола над актите на јавното претпријатие. Оваа контрола започнува уште во моментот на основање на јавното претпријатие, односно со донесувањето на актот за основање на јавното претпријатие.

Јавното претпријатие се основа со акти за основање, со кои според членот 10 од Законот за јавните претпријатија, се уредуваат следните прашања:

- дејноста;
- фирмата и седиштето;
- износот на средствата за основање и начинот на нивното обезбедување;
- организацијата на јавното претпријатие;
- начинот на спроведување на одлуките на органите на јавното претпријатие;
- одговорност на јавното претпријатие за обврските во правниот промет со трети лица и рокот за донесување на статутот и именувањето на органите на јавното претпријатие, како и
- именувањето на лице кое ќе ги води работите на претпријатието до неговото конституирање.

Одредбата од членот 10 од Законот за јавните претпријатија, а во врска со членот 9 од истиот Закон („Советот на општината и советот на градот Скопје, за основање на јавно претпријатие донесува акт за основање на јавно претпријатие“) им овозможува на членовите на советите на единиците на локалната самоуправа, уште во почетната фаза на создавање на јавното претпријатие активно да се вклучат преку овој контролен механизам. На тој начин, членовите на советите директно и непосредно учествуваат во

дефинирање на содржините на актите на основање на јавните претпријатија и во евентуално отстранување на незаконитостите уште во оваа фаза. Оваа фаза, односно изработката на актите за основање на претпријатието, бара од советникот пошироки познавања како од правото, така и од финансиското работење, процесите на селекција на кадри и човечки ресурси, менаџирање и слично. Исто така, од практични причини потребно е и одреден степен на познавања на номотехничките правила, потребни за изработка на овие акти.

Контролен механизам согласно со ЗЈП: Контролата над актите на јавното претпријатие се спроведува и во текот на работењето на јавното претпријатие.

Согласно со членот 11 од Законот за јавните претпријатија, основачот на јавното претпријатие, односно советот на единицата на локалната самоуправа, дава согласност на следните акти:

- Статутот на јавното претпријатие;
- Статусните промени;
- Актот за употреба на средствата остварени со работењето на јавното претпријатие и покривањето на загубите;
- Актот за задолжување на јавното претпријатие;
- Актот со кој се утврдуваат цените на производите и услугите што јавното претпријатие ги продава и врши за корисниците доколку таквите цени не се предмет на регулирање од страна на независно регулаторно тело;
- Годишната сметка и извештајот за работењето на јавното претпријатие и
- Годишната инвестициона програма усогласена со вкупниот стопански развој.

Оваа одредба дефинира низа на акти кои ги подготвува јавното претпријатие, во текот на своето работење и се поврзани со операционализација и практично спроведување на активности и политики. Со цел наведените акти да добијат правно обврзувачки карактер, треба да

бидат одобрени од Советот на општината, односно од Советот на Градот Скопје. Се работи за акти кои уредуваат особено битни прашања и поради тоа исто така и во оваа ситуација, советникот е потребно да поседува одредени пошироки познавања од правото, финансиско работење, сметководствени правила, даночни правила и слично. Одредбите од членот 11 од Законот за јавните претпријатија, на членовите на советот на општината, односно на членовите на Советот на Градот Скопје, им даваат можност најдиректно и најнепосредно да се вклучат во креирање на активностите и идните планови на јавното претпријатие. Тука особено ќе ги споменеме Годишната инвестициона програма и Актот за употреба на средствата остварени со работењето на јавното претпријатие и покривањето на загубите. Токму овој контролен механизам им овозможува на советниците и исполнување на нивните заложби кои тие ги презентирале на нивните гласачи во поглед на јавните политики од локален интерес кои треба да ги остварат. Советниците на советите на општините и советниците на Советот на Градот Скопје, треба да имаат предвид дека тие ги поставуваат насоките и приоритетите од локален јавен интерес, а локалните јавни претпријатија се тие што ги остваруваат и во пракса ги имплементираат проектите од локален јавен интерес.

Контролен механизам согласно со ЗЈП: Принцип на транспарентност и отчетност во финансиските односи

Еден од основните постулати на Законот за јавните претпријатија е принципот на транспарентност и отчетност на финансиските односи. Имено, во членот 7 од Законот за јавните претпријатија, се предвидува дека јавните претпријатија и друштвата кои вршат дејност од јавен интерес, 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“.

Водењето на деловните книги и нивното чување, чувањето на сметководствените документи, како и на годишните сметки и финансиските извештаи се врши согласно со одредбите од Законот за трговските друштва, кои се однесуваат на водење на трговските книги.

Во членот 8-б од Законот за јавните претпријатија се предвидува дека финансиските односи меѓу државата, органите на општините и органите на Градот Скопје и јавните претпријатија и друштвата кои вршат дејност од јавен интерес, треба да бидат транспарентни така што јасно треба да се прикажат:

- средствата коишто се директно достапни од органите наведени во членот 8-б за одредени јавни претпријатија или друштва коишто вршат дејности од јавен интерес;
- средствата коишто се индиректно достапни од органите наведени во членот 8-б на јавните претпријатија, фондови или финансиските институции и
- начинот и намената за кои средствата се ставаат на користење.

Во таа насока, транспарентноста во финансиските односи ќе се применува, особено во следниве случаи: а) порамнување на загубите од работењето; б) обезбедувањето на капиталот; в) неповратна помош или заеми под поповолни услови; г) давање на финансиски поволности преку откажување од наплата на побарувањата; д) откажување од нормален поврат на искористените средства и ё) компензирање на финансиското оптоварување воведено од страна на државните органи.

Посебен механизам на транспарентноста поврзана со правилата за сметководствено работење е и одредбата од членот 8-в од Законот за јавните претпријатија. Имено, јавните претпријатија, односно друштвата коишто, меѓу другото, вршат и дејности од јавен интерес, се должни да водат посебна сметководствена евиденција во следниве случаи, ако:

- 1) вршат повеќе дејности од јавен интерес, односно други дејности;

-
- 2) имаат ексклузивни права во вршењето на дејноста од јавен интерес и
- 3) добиваат државна помош во која било форма вклучувајќи помош, поддршка или компензација, во врска со вршењето на дејностите од јавен интерес.

Преку посебните сметки треба јасно да се прикажат:

- а) приходите и расходите коишто настанале од различните дејности и
- б) целосни податоци за методот со кој приходите и расходите се назначени или алоцирани на различните дејности.

Ова е од особена важност, ако се има предвид одредбата од членот 11 од Законот за јавните претпријатија според која Советот на општината, односно Советот на Градот Скопје, ја одобрува годишната сметка на јавните претпријатија. Оттука, колку повеќе советници имаат финансиско-правни знаења, толку поактивно и поангажирано ќе можат да пристапат кон надзор и контрола на податоците презентирани во годишната сметка.

Контролен механизам согласно со ЗЈП: Учество во избор на органите на јавното претпријатие

Посебен и специфичен модалитет на контрола над работата на јавното претпријатие и политиките и целите кои ги спроведува, е односот помеѓу основачот на јавното претпријатие, а во конкретниот случај тоа е советот на единицата на локалната самоуправа и органите на јавното претпријатие.

Во членот 16 од Законот за јавните претпријатија како органи на јавното претпријатие се определени: управниот одбор, надзорниот одбор за контрола на материјално-финансиското работење и директорот. Според законот, управниот одбор на јавното претпријатие се состои од најмалку пет, а најмногу 15 членови.

Во ставот (2) на членот 17 се определува дека основачот именува, односно разрешува претставници на управниот одбор, од редот на

афирмирани и познати стручњаци во областа на предметот на работењето на јавното претпријатие имајќи ја предвид соодветната и правичната застапеност на припадниците на сите заедници.

Во членот 17 став (2) се уредени конкретни услови кои лицето избрано за член на управен одбор треба да ги поседува. *Советниците при одлучувањето потребно е да поседуваат минимум основни предзнаења од областа на менаџирање со човечки ресурси, а со цел задоволително да ги проценат капацитетите на потенцијалните кадровски решенија.*

Активното учество на советниците при изборот на членовите на управниот одбор на јавното претпријатие е особено важно ако се имаат предвид надлежностите кои ги има управниот одбор. Имено, надлежностите на управниот одбор на јавното претпријатие се определени во членот 19 од Законот за јавните претпријатија и истите вклучуваат: (1) донесување на статутот на јавното претпријатие; (2) усвојување на програмата за работа и развој на јавното претпријатие; (3) усвојување на деловната политика, усвојување на годишната сметка и извештајот за работењето на јавното претпријатие; (4) одлучување за употребата на средства остварени со работењето на јавното претпријатие и покривањето на загубите; (5) донесување на одлуки за инвестиции; (6) утврдување на цените на производите и услугите; (7) одлучување за внатрешната организација на јавното претпријатие и (8) вршење други работи утврдени со актот за основање и статутот на јавното претпријатие. Од наведеното може да заклучиме дека процесот на донесување на одлуките се спроведува во две фази, и тоа првата фаза е во рамките на јавното претпријатие, а втората фаза е фазата на одобрување на актите од страна на нивниот основач, односно советот на единицата на локална самоуправа. Тоа значи, дека втората фаза овозможува стабилен контролен механизам во рацете на советниците.

Контролен механизам согласно со ЗЈП: Спречување на судирот на интереси на членовите на управниот одбор на јавното претпријатие

Посебни одредби за контрола се содржани во членот 18 од Законот за јавните претпријатија, а се однесуваат на положбата на членот на управниот одбор. Имено, член на управниот одбор на јавното претпријатие не може да има лично, преку трето лице или по било која основа, интереси во претпријатие или трговско друштво кое е во деловни односи со јавното претпријатие, кои можат да имаат било какво влијание на неговата независност и непристрасност во одлучувањето во јавното претпријатие. Согласно со оваа одредба, се предвидува дополнително обврска за секој член на управниот одбор, односно директорот на јавното претпријатие, да го предупредат основачот на постоењето на ваков интерес кај еден или повеќе членови на Управниот одбор. На тој начин, се определува и улогата на советот на единицата на локалната самоуправа и во конкретната ситуација. Имено, од основачот на јавното претпријатие (советот на општината, односно советот на Градот Скопје), па и во овој случај, се очекува активно учество на членовите на советот, при спречување на судир на интереси.

Во овој контекст, од интерес при спроведување на контролната улога е и одредбата од членот 21 од Законот за јавните претпријатија, според која, јавно претпријатие не може на претседателот или на член на управниот одбор, на претседателот или на член на надзорниот одбор или на директорот на јавното претпријатие да им дава заеми или гаранции на заеми кои тие ги склучиле со трети лица. Преземената обврска во ваквата ситуација, е ништовна и без правно дејство.

Контролен механизам согласно со ЗЈП: Давање на насоки од општ карактер во поглед на вршењето на одделни работи од делокругот

Во односите помеѓу управниот одбор на јавното претпријатие и основачот на јавното претпријатие, треба да се има предвид дека основачот

на јавното претпријатие не може да влијае директно во работата на управниот одбор, со давање на задолженија какви одлуки да донесе. Сепак, основачот може да се повика на одредбата од членот 22 од Законот за јавните претпријатија, со која општината или Градот Скопје по предлог на министерот надлежен за работите од соодветната дејност може да му даде на управниот одбор на јавното претпријатие насоки од општ карактер во поглед на вршењето на одделни работи од делокругот на управниот одбор утврдени во членот 19 Законот, а кои општината или Градот Скопје смета дека се од интерес за општината или за Градот Скопје. Насоките од општ карактер не можат да се однесуваат на секојдневното управување со јавното претпријатие. Тука може да забележиме дека иако, од една страна, постои формално-правна одвоеност сепак, советот на единицата на локалната самоуправа може да учествува во креирањето на политиките на јавните претпријатија и преку овој механизам.

Контролен механизам согласно со ЗЈП: Одговорност на органите на јавното претпријатие за штетата направена кон јавното претпријатие

Согласно со членот 23 од Законот, со работата на јавното претпријатие, основано од страна на општината, односно Градот Скопје, раководи директор што го избира, односно разрешува градоначалникот на општината, односно Градот Скопје.

Во членот 23 дополнително се обработуваат и надлежностите на директорот. Имено, директорот на јавното претпријатие (1) го обезбедува спроведувањето на одлуките и заклучоците на управниот одбор, (2) учествува во спроведувањето на основите на програмата за работа и развој, (3) учествува во утврдувањето на критериуми за користење и располагање со средствата и употребата на средства остварени со работењето на јавното претпријатие, (4) врши усогласување на деловната активност на јавното претпријатие и (5) врши други извршни работи во врска со работата и работењето на јавното претпријатие утврдени со статутот.

Директорот е должен секои шест месеца да доставува извештај за работата на јавното претпријатие до управниот одбор, односно градоначалникот на општината, односно на Градот Скопје. Во извештајот директорот е должен особено да достави податоци за видот и обемот на работите извршени при обавување на дејноста на јавното претпријатие, како и податоци за финансиското работење. Ако од извештајот за работа се утврдат недостатоци и/или загуби во финансиското работење, директорот е должен истите да ги отстрани во наредните шест месеца.

Директорот на јавното претпријатие, основано од општината, односно Градот Скопје, за својата работа одговара пред градоначалникот на општината, односно Градот Скопје. Директорот склучува договор со градоначалникот на општината, односно Градот Скопје за уредување на односите со јавното претпријатие, во кој поединечно се утврдуваат правата, одговорностите и овластувањата согласно со закон.

Директорот, членовите на управниот одбор и членовите на надзорниот одбор, ако извршат, односно донесат одлука за која знаеле или за која со оглед на околностите, морале да знаат дека ги повредуваат интересите на јавното претпријатие, одговараат неограничено и солидарно за штетата настаната со таквата одлука. Одговорноста се утврдува согласно со одредбите од Законот за трговските друштва кои се однесуваат на органите на управување.

Во членот 24-а се уредени основите за разрешување на директорот, пред истекот на неговиот мандат.³

³ Член 24-а: Директорот на јавното претпријатие се разрешува пред истекот на мандатот, во следниве случаи: (1) на негово барање, (2) ако настане некоја од причините, поради кои според прописите за работни односи му престанува работниот однос согласно со закон, (3) ако не работи и постапува според закон, статут и актите на јавното претпријатие или неоправдано не ги спроведува одлуките на управниот одбор или постапува во спротивност со нив; (4) ако со својата несовесна и неправилна работа предизвика штета на јавното претпријатие; (5) ако ги занемарува или не ги извршува обврските и со тоа ќе настанат нарушувања во вршењето на дејноста од јавен интерес на јавното претпријатие; (6) ако не достави извештај согласно со членот 23-а став 1 од овој закон и (7) ако и по истекот на рокот определен во членот 23-а став 3 од овој

Согласно со членот 26 од Законот за јавните претпријатија, за вршење контрола на материјално-финансиското работење на јавното претпријатие се формира надзорен одбор за контрола на материјално-финансиското работење 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. За членови на надзорниот одбор можат да се именуваат лица со високо образование, кои поседуваат знаења и искуство особено од дејноста на финансиското и сметководственото работење.

Во членот 27 подетално и попрецизно се уредени процедурите за спроведување на надзор од страна на надзорниот одбор⁴.

Од посебен интерес е и одредбата од членот 30 од Законот за јавните претпријатија, според која основачот, вишокот на средствата остварени од работењето на јавното претпријатие го вложува во јавното претпријатие врз основа на детални финансиски планови.

закон не ги отстрани недостатоците или и во тој рок повторно има недостатоци и/или загуби во финансиското работење.

⁴ Член 27: Заради вршење на работите на контрола надзорниот одбор за контрола може да врши испитување на лице место на сите документи и списи на јавното претпријатие. Надзорниот одбор за контрола може заради испитување на документите и списите на јавното претпријатие да повика стручни лица кои ќе му помагаат во решавањето на надзорот. Членовите на надзорниот одбор за контрола можат да присуствуваат на седницата на управниот одбор и им се доставува покана со сите материјали што им се доставуваат на членовите на управниот одбор. Надзорниот одбор за контрола задолжително ги прегледува годишните сметки и извештајот за работа на јавното претпријатие и по прегледувањето му дава мислење на управниот одбор. Управниот одбор не може да ги усвои годишните сметки и извештајот за работењето на јавното претпријатие, ако претходно не добие позитивно мислење од надзорниот одбор за контрола. Извештајот за прегледот на годишните сметки и извештајот за работењето на јавното претпријатие со свое мислење, надзорниот одбор за контрола му го доставува на министерот за финансии. Во извештајот до министерот за финансии, надзорниот одбор за контрола го известува за состојбата на јавното претпријатие врз чие работење врши контрола. Надзорниот одбор за контрола копија од извештајот му доставува и на министерот надлежен за работите на соодветната дејност. Надзорниот одбор задолжително се состанува најмалку четири пати годишно.

Контролен механизам согласно со ЗЈП: Преземање мерки за обезбедување услови за непречено работење на јавното претпријатие

Согласно со членот 38, а во случај на нарушување на работењето, односно вршењето на дејноста на јавното претпријатие или ако јавното претпријатие не ги извршува со закон утврдените обврски, а што не е последица на неизвршувањето на обврските од страна на основачот утврдени со актот за основање, основачот може да презема мерки со кои се обезбедуваат услови за непречено работење на јавното претпријатие.

Нарушување на работењето на јавното претпријатие, согласно со членот 39 од Законот за јавните претпријатија се смета дека настапило:

- Ако со начинот на работење на јавното претпријатие не се обезбедува трајно и непречено вршење на производството и прометот на определени производи и пружање на услуги, или остварувањето на планот за развој, на начин утврден со законот, со што се нанесува штета или може да се нанесе штета на корисниците;
- Ако со располагање на средствата се менува основната намена на средствата, се менуваат и основните услови за работење на јавното претпријатие утврдени во согласност со законот, заради остварување на јавниот интерес во јавното претпријатие, со што суштествено се отежнува вршењето на неговата дејност утврдена со актот за основање и
- Во други случаи утврдени со законот.

Во членот 40 од овој закон се предвидени последиците доколку дојде до нарушување на работењето на јавното претпријатие. Согласно со членот 40, во случаите определени со член 39 од Законот, спрема јавното претпријатие, *основачот може да ги преземе следниве мерки.*

- Да го разреши управниот одбор;
- Да го разреши одборот за контрола;
- Да ја промени организацијата на јавното претпријатие;

-
- Да го запре од извршување актот на јавното претпријатие кој е спротивен на законот;
 - Да го запре од извршување актот на јавното претпријатие ако го доведува во прашање остварувањето на основните функции на јавното претпријатие и
 - Други мерки утврдени со посебниот закон со кој се уредуваат условите и начинот на вршење на одделна дејност од јавен интерес.

Во случај кога основачот, постапува согласно со членот 40 точка 2 од Законот за јавните претпријатија, тогаш основачот ги пренесува овластувањата на управниот одбор на еден или повеќе претставници кои се именуваат со мандат од најмногу шест месеци.

3. Модалитети за поврзување на граѓаните и граѓанските организации со Советот на општината, односно Градот Скопје како претставнички орган на граѓаните

Во продолжение на овој Водич ќе се осврнеме на моделите кои може да бидат од корист за поврзување на граѓаните со нивните избрани претставници во советите во општините, односно во советот на Градот Скопје. Се работи за модалитети содржани во Законот за локална самоуправа и со кои може да се поттикне и поддржи граѓански активизам за различни цели, теми и проекти. Секако овие модалитети може да бидат од корист и во сферата на вршење на локалните дејности од јавен интерес преку активностите на локалните јавни претпријатија. Имено, овие модалитети се од особена корист преку кои граѓаните може да ги изразат своите потреби за одредена јавна дејност и/или јавна услуга, која пак преку законските надлежности на советите на општините односно Советот на Градот Скопје, ќе биде имплементирана.

Во членот 25 од Законот за локална самоуправа, се определени облиците на граѓанско учество во процесите на донесување на одлуки. Граѓаните непосредно учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење преку граѓанска иницијатива, собири на граѓаните и референдум, на начин и постапка утврдени со закон. Трошоците за спроведување на непосредното учество на граѓаните во одлучувањето паѓаат на товар на општинскиот буџет.

- МОДАЛИТЕТ 1: Согласно со членот 26 од Законот за локална самоуправа, *граѓаните имаат право да му предложат на Советот да донесе одреден акт или да реши одредено прашање од неговата надлежност.* Граѓанска иницијатива не може да се поднесе за кадровски и финансиски прашања.

За предлогот, Советот е должен да расправа ако го поддржат најмалку 10 % од избирачите на општината, односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање.

- МОДАЛИТЕТ 2: Во членот 27 од Законот за локална самоуправа се уредува концептот на „собир на граѓани“. Собир на граѓани може да се свика за подрачјето на целата општина или за подрачјето на месната самоуправа. Собирот на граѓани го свиква градоначалникот на општината по сопствена иницијатива, на барање на Советот или на барање од најмалку 10 % од избирачите на општината, односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање. Органите на општината се должни во рок од 90 дена да ги разгледаат заклучоците донесени на собирот на граѓаните и да ги земат предвид при одлучувањето и донесувањето мерки по прашањата на кои се однесуваат, како и да ги информираат граѓаните за своите одлуки.
- МОДАЛИТЕТ 3: Посебен облик на граѓанско учество е и локалниот референдум. Согласно со членот 28 од Законот за локална самоуправа, граѓаните преку референдум можат да одлучуваат за прашањата од надлежност на општината, како и за други прашања од локално значење.
- МОДАЛИТЕТ 4: Граѓанскиот активизам согласно со членот 29 од Законот за локална самоуправа се постигнува и *преку правото на претставки и предлози*. Имено, согласно со членот 29, став (1) од Законот за локална самоуправа, секој граѓанин има право, поединечно или заедно со другите да доставува претставки и предлози за работата на органите на општината и општинската администрација. Градоначалникот е должен: да создаде услови за доставување претставки и предлози; најдоцна во рок од 60 дена, од денот на приемот на претставката, односно предлогот, на подносителот да му достави образложен одговор и Претставките и предлозите коишто не се однесуваат на работи од надлежност на органите на општината, да ги достави до соодветниот надлежен орган и за тоа да го извести подносителот.

-
- МОДАЛИТЕТ 5: Во членот 30 од Законот за локална самоуправа се уредува и *прашањето за граѓански активизам преку јавни трибини, анкети и предлози*. Имено, при изготвувањето на прописите на општината, советот, односно градоначалникот, може претходно да организира јавни трибини, да спроведе анкети или да побара предлози од граѓаните.
 - МОДАЛИТЕТ 6: Посебен концепт на учество на граѓаните во практикување на локалната власт е *концептот на месната самоуправа*. Согласно со членот 82 од Законот за локална самоуправа, во општината можат да се основаат облици на месна самоуправа, и тоа: во градовите урбани заедници и во другите населени места месни заедници. Со статутот на општината, поблиску се определуваат: (1) облиците на месна самоуправа што се основаат на подрачјето на општината; (2) односите со органите на општината; (3) работите од надлежност на градоначалникот чие извршување може да се делегира на претседателот на советот на месната самоуправа; (4) начинот на обезбедување средства за делегираните работи и (5) други прашања од значење за месната самоуправа. Во членот 83 од Законот за локална самоуправа се одредени надлежностите на формите на месна самоуправа. Имено, жителите, во урбаните, односно месните заедници, на собири на граѓаните: (1) разгледуваат прашања, (2) заземаат ставови и изготвуваат предлози за прашања од непосредно и секојдневно значење за животот и работата на жителите од тоа подрачје; (3) можат да изберат совет на урбаната, односно месната заедница, на начин и во постапка што се утврдени со статутот на општината. Исто така, согласно со членот 86 од Законот за локална самоуправа, градоначалникот може да делегира вршење на определени работи од непосреден интерес и секојдневно значење за животот и работата на жителите, на претседателот на советот на урбаната, односно месната заедница, на начин утврден со статутот.