АГЕНЦИЈА ЗА СУПЕРВИЗИЈА НА ОСИГУРУВАЊЕ
AGJENCIA E MBIKËQYRJES SË SIGURIMEVE
Бр.-Nr. 03-677/1
03. 10 2019 год.-viti
СКОПЈЕ - SHKUP

РЕГУЛАТОРНА КОМИСИЈА ЗА ЕНЕРГЕТИКА И ВОДНИ УСЛУГИ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
KOMISIONI RREGULLATOR PËR ENERGJETIKË DHE SHËRBIME TË UJIT I REPUBLIKËS SË MAQEDONISË SË VERIUT
Бр.-Nr. 03-3144/1
03.10 2019 год.-viti
Скопје-Shkup

Министерство за информатичко општество и администрација
СКОПЈЕ
Примено: 04.10.2019

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА ЕЛЕКТРОНСКИ КОМУНИКАЦИИ
СКОПЈЕ
Број 0201-2755/1
03-10-2019 година

АГЕНЦИЈА ЗА ПОШТИ
Бр. 03-269/1
03.10. 2019 год.
СКОПЈЕ

КОМИСИЈА ЗА ХАРТИИ ОД ВРЕДНОСТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
KOMISIONI I LETRAVE ME VLERË I REPUBLIKËS SË MAQEDONISË SË VERIUT
Бр.-Nr. 03-1018/1
03.10 2019 год.-viti
СКОПЈЕ - SHKUP

Република Северна Македонија
Republika e Maqedonisë së Veriut
Агенција за цивилно воздухопловство
Agjencia e Aviacionit Civil
Бр.-Nr. 03-1325/1
03-10- 2019 год.-viti
Скопје-Shkup

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT
АГЕНЦИЈА ЗА СУПЕРВИЗИЈА НА КАПИТАЛНО ФИНАНСИРАНО ПЕНЗИСКО ОСИГУРУВАЊЕ
AGJENCIA PËR MBIKËQYRJE TË FINANCIMIT KAPITAL TË SIGURIMIT PENSIONAL
Бр.-Nr. 16-1453/1
03.10 2019 год.-viti
СКОПЈЕ - SHKUP

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА РЕГУЛИРАЊЕ НА ЖЕЛЕЗНИЧКИОТ СЕКТОР
Бр. 03-167/1
03.10 2019 год.
СКОПЈЕ

До:

Собрание на Република Северна Македонија

- **Г-дин м-р Talat Xhaferi, Претседател**

Влада на Република Северна Македонија

- **Г-дин Зоран Заев, Претседател**
- **Г-дин д-р Кочо Анѓушев, Заменик на Претседателот на Владата, задолжен за економски прашања и координација на економски ресори**

Министерство за информатичко општество и администрација

- **Г-дин Дамјан Манчевски, Министер**

Единствен национален електронски регистер на прописи на Република Северна Македонија

Копија доставена до:

Делегација на Европската Унија во Република Северна Македонија

- **Г-дин Самуел Жбогар, Шеф на Делегацијата на Европската Унија**

Предмет: **Коментар со забелешки на реформата на јавната администрација - со осврт на статусот на вработените во регулаторните тела во Република Северна Македонија, содржани во Предлог Законот за изменување и дополнување на Законот за вработените во јавниот сектор и Предлог Законот за изменување и дополнување на Законот за административни службеници**

EU Delegation Skopje
04-10-2019

Почитувани,

Независните регулаторни тела во Република Северна Македонија заеднички го доставуваат следното мислење во врска со Предлог Законот за изменување и дополнување на Законот за вработените во јавниот сектор и Предлог Законот за изменување и дополнување на Законот за административни службеници:

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT
СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА-СКОПЈЕ
KUVENDI I REPUBLIKËS SË MAQEDONISË SË VERIUT-SHKUP
Примено: / E pranuar: 04.10.2019
Орг. единица / Njësia Org. | Број / Numër | Прилог / Shtojcë | Вредност / Vlerë

Република Северна Македонија
Republika e Maqedonisë së Veriut
ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
QEVERIA E REPUBLIKËS SË MAQEDONISË SË VERIUT
Скопје-Shkup
Примено: 04-10-2019
08-R

Република Северна Македонија
Republika e Maqedonisë së Veriut
ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
QEVERIA E REPUBLIKËS SË MAQEDONISË SË VERIUT
Скопје-Shkup
Примено: 04-10-2019
09-R

Регулаторните тела - вовед

Анализирајќи ја историската генеза на настанувањето на регулаторните тела во европски рамки и потребата од нивното настанување, неизбежно ќе мораме да се навратиме на крајот на 70-тите години од минатиот век во времето на појавувањето на "тачеризмот". Имено, традиционално воспоставениот модел на регулаторни тела е карактеристичен за англо-саксонскиот правен систем (Велика Британија), каде што државата постепено ги губи сопственичките и управувачките функции во пазарната економија, а за сметка на тоа добива својства на "регулатор" со единствена цел да ги креира правилата што ќе имаат битно влијание во одредена економска област. Истовремено, на овој начин се постигнува одредени дејности на државата да се вршат надвор, самостојно и независно од Владата односно заштитени од секакво влијание на воспоставениот систем на директна политичка и финансиска владина контрола.

Регулаторните тела во Република Северна Македонија

Тргнувајќи од погоре наведената поставена "архитектура" на моделот на регулаторни тела во последниве неколку децении, овој начин на вршење на јавни овластувања од страна на "државата" станува практика и во државите кои припаѓаат на европско континенталниот правен систем, вбројувајќи ја тука и Република Северна Македонија. Па така, во:

- 1992 година е основана Комисијата за хартии од вредност (КХВ) како регулаторно тело на кое државата му дава јавни овластувања за регулација на пазарот на капитал;
- 2003 година е основана Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги на Република Северна Македонија (РКЕ) со Законот за енергетика, како независно регулаторно тело согласно ЕУ законодавството, надлежно за регулација на енергетскиот сектор. Воедно со Законот за утврдување на цените на водните услуги од 2016 година, РКЕ е надлежна и за регулација на водните услуги, а со предложените измени на Законот за управување со отпад, предвидени кон крајот на 2019 година РКЕ ќе биде надлежна и за регулација на отпадот;
- 2002 година е основана Агенцијата за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување (МАПАС) со Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување како независно регулаторно тело заради заштита на интересите на членовите на пензиските фондови и поттикнување на развојот на капитално финансираното пензиско осигурување;
- 2009 година со посебен Закон за супервизија на осигурување, е основана Агенцијата за супервизија на осигурување од Собранието на Република Северна Македонија како регулаторно тело на кое државата му дава јавни овластувања за регулација на пазарот на осигурувањето;
- 2009 година е основана Агенцијата за регулирање на железничкиот сектор како самостојно и непрофитно правно лице со јавни овластувања утврдени во Законот за железничкиот систем;
- 2008 година Агенцијата за пошти е основана со Законот за поштенските услуги, како независно регулаторно тело во областа на поштенските услуги, односно како самостојно и непрофитно правно лице кое врши јавни овластувања утврдени со Законот за поштенските услуги;
- 2010 година со измените на Законот за воздухопловство е основана Агенцијата за цивилно воздухопловство од самостоен орган на управата под Влада на Република

Северна Македонија во независно регулаторно тело со јавни овластувања, директно одговорно пред Собранието на Република Северна Македонија;

- 2005 година со Законот за електронски комуникации е основана Агенцијата за електронски комуникации како самостојно, непрофитно регулаторно тело на пазарите за електронски комуникации во Република Северна Македонија и е независна од кој било државен орган или тело, односно организација формирана од државен орган, како и од друго правно или физичко лице кое обезбедува електронски комуникациски мрежи и/или услуги, што е согласно европската регулатива.

Досегашното правно искуство покажува дека регулаторните тела како независни, самостојни регулаторни тела, својот статус и обележја ги добиваат со закон, без да бидат подетално уставно правно препознаени. Имено, во делот на организацијата на државната власт, уставотворецот подетално ја определува само организациската структура на државната управа, без притоа како придобивка на новото време да ги предвиди и регулаторните тела. Затоа, нормативно правно посебните регулаторни тела со посебни закони се формираат и им се доверуваат и регулаторни функции во определени области и дејности кои треба да бидат одвоени од Владата.

Но ова не значи, дека сепак Уставот не ги препознава независните регулаторни тела, па така со Амандманот XX на Уставот на Република Македонија од 7 декември 2005 година со кој се дополнува член 13 од Уставот предвидува дека за прекршоци определени со закон, санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања. Формулацијата "другиот орган што врши јавни овластувања" е всушност уставниот вовед за доуредување на уставно правниот статус на регулаторните тела.

Во овој контекст, важно е да се напомене дека регулаторните тела се посебни "sui generis" органи кои се разликуваат од другите државни органи по своите својства и функции што ги вршат во областите за кои се основани. Оттука, легитимитетот на регулаторните тела е во нивното "природно" право да се идентификуваат како тела кое ниту според називот, ниту според својата суштина и функција не претставуваат орган на државната управа.

Одлики и особености на регулаторните тела

Едно од најважните атрибутивни својства на регулаторните тела е нивната независност од останатите власти пред се од Извршната. Независноста е финансиска бидејќи не се алиментираат од буџетски средства, оперативна и функционална – нивните одлуки се автономни и не се "проверуваат" од извршната власт, кадровска – самостојно одлучуваат за прашањата од работен однос за своите вработени. Барањето за оваа независност произлегува, а воедно и потврдата за тоа ја даваат и меѓународните организации на регулаторни тела каде домицилните регулаторните тела членуваат.

Степенот на независноста треба постојано да се зголемува се со цел да се овозможи максимално транспарентно, професионално, ефикасно и ефективно извршување на јавните овластувања. Па така, во поглед на релациите со извршната власт, регулаторните тела треба да немаат никаква условеност од извршната власт и по сите основи тие релации треба да се редуцираат и да се сведат на "информативно" ниво, наместо како сега на "одлучувачко" ниво како што впрочем со реформата во јавната администрација и предложените законски измени на Законот за

административни службеници и Законот за вработени во јавен сектор се губи независноста на регулаторните тела во поглед на уредувањето на прашањата од работен однос на вработените почнувајќи од нивно вработување па се до утврдувањето на сите прашања од работниот однос.

Со ваквиот пристап се нарушува функционалната и оперативната независност на регулаторните тела во спроведување на одредени процеси и преземање на одредени постапки кои во моментов се условени со носење одлуки и согласности од Владата и од "надлежните" министерства.

ЧЛЕНСТВО НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА ВО МЕЃУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ

I. Комисија за хартии од вредност

I.1. КХВ – редовна членка во IOSCO

Комисијата за хартии од вредност е редовна членка на Меѓународната Организација на Комисиите за хартии од вредност (IOSCO) од 1994 година. Во целиот изминат период од 25-годишно членство доследно ги следи и практикува предлозите, сугестиите и заклучоците на IOSCO кои имаат за цел унапредување на националните законодавства од областа на пазарите на хартии од вредност во нејзините земји-членки. Комисијата е потписник и на Мултилатералниот меморандум за соработка на IOSCO што само по себе е признание за исполнување на низа строги принципи.

Еден од многуте принципи кои треба да ги исполнува регулаторното тело на пазарот на капитал е да има адекватна моќ, соодветни ресурси и капацитет за извршување на своите функции и овластувања

Па така овој принцип бара од регулаторот да има средства кои треба да бидат соодветни за да се овозможи привлекување и задржување на искусен персонал се разбира во споредба со средствата кои ги примаат вработените во финансискиот сектор кој се контролира. Со предложените законски решенија повеќе од очевидно е дека овој принцип нема да биде исполнет од страна на Комисијата за хартии од вредност, па оттука се доведува во прашање и стекнатиот статус во IOSCO.

I.2. OECD – Принципи на корпоративно управување

Еден од принципите на OECD во поглед на регулаторите на пазарот на капитал е тие да имаат независност, одговорност, ресурси и правни лекови кои што им се неопходни да вршат ефективен надзор врз финансиските пазари и саморегулирачките организации. За да има ефективна примена на прописите OECD бара регулаторите на пазарот на хартии од вредност да располагаат со доволни финансиски средства за да обезбедат независност, непристрасност, редовна обука на персоналот како и конкурентни плати за вработените кои се на ниво на финансискиот сектор кој го контролираат.

II. Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги на Република Северна Македонија

Регулаторната комисија за енергетика за енергетика и водни услуги (РКЕ) е член на Одборот на регулатори на Енергетската заедница (ECRB), Регионалната асоцијација на енергетските регулатори (ERRA) и Европската мрежа на регулаторни тела на водни услуги (WAREG) и набљудувач во Советот на европските енергетски регулатори (CEER). РКЕ има поднесено и апликација за учество во работните групи на Агенцијата за соработка на енергетските регулатори на Европската унија (ACER), која треба да биде одобрена до крајот на 2019 година. Главен предуслов за одобрување на апликацијата за членство во ACER е анализата и оценката на Секретаријатот на Енергетската заедница за функционалната, оперативната и финансиската независност на РКЕ.

Со новиот Закон за енергетика кој влезе во сила на 5 јуни 2018 година се имплементирани одредбите и обврските од Третиот пакет на законодавство на ЕУ за внатрешен пазар на енергија. Една од главните реформи кои произлегуваат од овој закон е зголемување на надлежностите и независноста на РКЕ со цел да ги спроведува своите надлежности непристрасно и транспарентно. Европската комисија и Секретаријатот на Енергетската заедница оценуваат дали се исполнети барањата во однос на функционалната, оперативната и финансиската независност на РКЕ согласно ЕУ законодавството и Договорот за основање на Енергетска заедница.

Во Член 35, став (4) од Директивата за електрична енергија и член 39, став (4) од Директивата за гас од Третиот енергетски пакет на ЕУ се утврдени барањата за независност кои треба да бидат исполнети од страна на РКЕ. Ставот (а) се однесува на независноста на регулаторното тело како организација, додека ставот (б) се однесува на независноста на вработените и лицата одговорни за управување (членовите на РКЕ). Овие Директиви децидно укажуваат дека “при извршувањето на своите надлежностите регулаторното тело е правно одвоено и функционално независно од било кој јавен или приватен субјект“. Регулаторното тело мора да биде функционално независно не само од индустријата и приватниот сектор, туку и од јавниот сектор, вклучувајќи национални, локални или регионални влади, министерства, општини и политички организации или структури. Според Директивите “мора да се обезбеди дека при извршувањето на своите надлежностите вработените и лицата одговорни за управување (членовите на регулаторното тело) постапуваат независно од каков било пазарен интерес; и не бараат ниту примаат директни инструкции од која било влада или друг јавен или приватен субјект кога ги вршат регулаторните задачи“. Овие одредби за независноста на вработените и лицата одговорни за управување (членовите на регулаторното тело) се клучните барања, бидејќи треба да се обезбеди дека одлуките на регулаторот не подлежат на политички и специфични економски интереси. Целта на овие одредби е навистина да се гарантира дека сите вработени и членовите на регулаторното тело дејствуваат независно од кој било пазарен интерес (приватниот и јавниот сектор) и непристрасно при вршењето на своите овластувања и исполнувањето на нивните должности. Независноста на вработените ја оценуваат членовите на регулаторното тело, додека независноста на членовите на регулаторното тело ја оценуваат соодветните надлежни органи. Со одредбите од Директивите се забранува вработените и лицата одговорни за управување (членовите на регулаторното тело) да бараат или добиваат директни инструкции од владата или друг јавен или приватен субјект.

Во документот на Европската комисија за интерпретација на Директивата за електрична енергија и Директивата за гас е утврдено дека во единствена надлежност на регулаторното тело е начинот на интерното работење, вклучувајќи ги и работите кои се однесуваат на вработените.

Во прилог Ви доставуваме и мислење од Секретаријатот на Енергетската заедница во однос на функционалната независност на Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги на Република Северна Македонија.

III. Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување - МАПАС

III.1. МАПАС – редовна членка во IOPS

МАПАС од март 2007 година, е полноправна членка на IOPS – Меѓународна организација на пензиски супервизори. МАПАС континуирано работи на развој и унапредување на капитално финансираното пензиско осигурување, следејќи ги најдобрите светски практики и упатствата на IOPS. Принципите за супервизија на IOPS, се со основна цел супервизија на приватните пензиски фондови, промовирање на стабилноста, сигурноста и доброто управување со пензиските фондови и планови, како и заштита на интересите на членовите и пензионираните членови на пензиските фондови.

Еден од многуте принципи кои треба да ги исполнува и следи регулаторното тело на капитално финансирано пензиско осигурување е да има независност, адекватна моќ, адекватни ресурси и капацитет за извршување на своите функции и овластувања. Секојдневното работење и одлучување на регулаторното тело треба да има автономност врз управувањето со сопствените активности.

Степенот на примена на принципите за супервизија IOPS ќе зависи од соодветното ниво на развој на капитално финансираното пензиско осигурување и од статусот на поставеноста на МАПАС.

IV. Агенција за супервизија на осигурувањето

IV.1. АСО – Редовна членка на Меѓународната Асоцијација на осигурителни супервизори (IAIS)

Осигурителниот сектор како еден од поголемите и позначајните во финансискиот сектор во Република Северна Македонија е регулиран со Законот за супервизија на осигурување донесен во 2002 година. Законот за супервизија на осигурување во себе ги вградува директивите на Европската Унија кои ја регулираат дејноста осигурување како и основните принципи, стандарди и постулати за вршење работи на осигурување и спроведување на ефикасна супервизија врз субјектите кои вршат работи на осигурување на Меѓународната Асоцијација на осигурителни супервизори (IAIS).

Како резултат на долгорочните заложби и активности на Република Северна Македонија за пристапување кон Европската Унија и прифаќање на меѓународно утврдените стандарди, Законот за супервизија на осигурување во периодот од 2002 година до денес повеќе пати е предмет на измени и дополнувања, кои измени целиот овој период беа во насока на понатамошно усогласување со директивите на ЕУ и новите унапредени стандарди за спроведување на супервизија на IAIS.

Најзначајното усогласување со директивите на ЕУ и стандардите и принципите на IAIS, Република Северна Македонија ја направи во 2007 година кога во Законот за супервизија на

осигурување беа вградени одредбите од Стандардот 1 (Objectives, Powers and Responsibilities of the Supervisor) и Стандардот 2 (Insurance Supervisor) на IAIS, а кои се однесуваат на воспоставување на институционална рамка која предвидуваше формирање и работа на самостоен и оперативно независен регулаторен орган во областа на осигурувањето – Агенција за супервизија на осигурување со надлежност да спроведува супервизија врз работењето на друштвата за осигурување, осигурително брокерските друштва, друштвата за застапување во осигурување и сите останати субјекти кои вршат работи на осигурување.

Горенаведените IAIS стандарди предвидуваат постоење на јасно дефинирани надлежности на регулаторниот орган, независност во донесувањето на одлуките и целосна оперативна независност која се рефлектира преку независно (не буџетско) финансирање, самостојно одлучување при креирање на политиките на вработување и плати на вработените се со цел овозможување на услови за регрутирање и задржување на високо професионални стручни лица кои ќе овозможат спроведување на ефикасен надзор врз осигурителната индустрија.

Агенцијата за супервизија на осигурување е редовна членка на Меѓународната Асоцијација на осигурителни супервизори (IAIS) од октомври 2010 година. Во целиот период на членство, Агенцијата за супервизија на осигурување во целост ги следи и применува принципите и стандардите за супервизија на IAIS вградени во Законот за супервизија на осигурување и останата подзаконска регулатива донесена од Агенцијата во периодот од 2010 година до денес.

V. Агенција за регулирање на железничкиот сектор

Агенцијата за регулирање на железничкиот сектор (РАЖ) е член на работната група на Европската комисија за железници (DG MOVE) од 2010 година и е член на IRG Rail, Независна група на регулаторни тела за железниците, од 2012 година. Целта на овие групи на регулаторни тела е соработката помеѓу регулаторите во Европа на експертско ниво, која што придонесува за промовирање на одржлив и ефикасен железнички сектор и развој на Европскиот железнички пазар, преземање на активности во насока на интегрирање на македонските железници во системот на европските железници. Во рамките на IRG-Rail се формирани 5 работни групи кои работат во областа на Таксата за пристап кон железничката инфраструктура, Економската рамнотежа поврзана со надоместокот и трошоците за услуги од јавен интерес во патничкиот железнички сообраќај, Преоценување и дополнување на директивите од областа на железницата, Мониторинг на пазарот на железнички услуги и Железнички товарни коридори.

VI. Агенција за пошти

Агенцијата за пошти е членка на Европскиот комитет за поштенска регулација (CERP) и набљудувач во Европска група на регулатори за поштенски услуги (ERGP).

Во Директивата 2008/6/ЕС на Европскиот Парламент и Совет од 20 февруари 2008, во членот 47 меѓу другото се потенцира дека „Улогата на националните регулаторни тела ќе остане од суштествено значење, особено во оние земји-членки каде треба да се заврши транзицијата кон

целосна конкуренција. Во согласност со принципот на одделување на регулаторни и оперативни функции, земјата-членка треба да ја гарантира независноста на националните регулаторни тела, а со тоа и да се обезбеди непристрасност на нивните одлуки. На националните регулаторни тела треба да им се обезбедат сите потребни ресурси, во смисла на екипираност, експертиза и финансиски средства, за исполнување на нивните задачи".

VII. Агенција за цивилно воздухопловство

Агенцијата за цивилно воздухопловство е организирана како воздухопловна власт на Република Северна Македонија чија организациона структура обезбедува квалитетно и навремено извршување на безбедносните регулаторни функции опишани во ICAO Annex 19 и Doc. 9734 (Safety Oversight System) како и останатите функции поврзани со надзор на обезбедувањето (Security), економски надзор, права на летање итн. Таа како воздухопловната власт во Република Северна Македонија е основана во 1995 година со Законот за Дирекција за цивилна воздушна пловидба, како орган во состав на Министерството за транспорт и врски со цел за извршување како на регулаторните функции во воздухопловството така и на функциите поврзани со давањето на услуги на воздухопловна навигација. Во 2001 година се менува во Управа за цивилна воздушна пловидба без позначајни промени во нејзиниот статус и надлежности. Со новиот Закон за воздухопловство во 2006 година, Управа за цивилна воздушна пловидба се трансформира и продолжува да работи како Агенција за цивилно воздухопловство. Агенцијата за цивилно воздухопловство согласно Законот за воздухопловство има статус на самостоен државен орган надвор од Министерството за транспорт и врски, директно одговорен пред Владата на Република Северна Македонија и не ги обавува функциите поврзани со давањето на услуги на воздухопловна навигација. Во јуни 2009 година се спроведе целосно одвојување на функциите поврзани со давањето на услуги на воздухопловна навигација од Агенцијата за цивилно воздухопловство, за чие извршување беше формирано Акционерско друштво М-НАВ Давател на услуги на воздухопловна навигација. Во мај 2010 година со измените на Законот за Воздухопловство, Агенцијата за цивилно воздухопловство се трансформираше од самостоен орган на управата под Влада на Република Северна Македонија во независно регулаторно тело со јавни овластувања, директно одговорно пред Собранието на Република Северна Македонија.

Агенцијата за цивилно воздухопловство е членка во следните Меѓународни организации за цивилно воздухопловство: ICAO – International Civil Aviation Organisation (Меѓународна организација за цивилно воздухопловство), ECAC – European Civil Aviation Conference (Европска конференција за цивилно воздухопловство), EUROCONTROL – European Organisation for the Safety of Air Navigation (Европска организација за безбедност на воздушната навигација), JAA – Joint Aviation Authorities (Здружени воздухопловни власти) и EASA – European Aviation Safety Agency (Европска агенција за воздухопловна безбедност).

Во член 7 став 2 од Законот за воздухопловство е утврдено дека: „Агенцијата е независно регулаторно тело со јавни овластувања, а во став 3 е утврдено дека: „Агенцијата во својата работа и при донесување на одлуките во рамки на своите овластувања е целосно политички, финансиски и функционално независна од друг државен орган, друго јавно правно лице или трговско друштво што врши дејност од областа на воздухопловството и е непристрасна кон нив".

VIII. Агенција за електронски комуникации

Агенцијата за електронски комуникации (АЕК) е членка на групата на европски регулатори The Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC), каде Директорот на Агенцијата е актуелен потпретседавач, а воедно и членка на The Independent Regulators Group (IRG), како и на Меѓународната Унија за Телекомуникации (ITU), како една од најстарите меѓународни организации во која членуваат 193 земји членки и претставува Агенција на Обединетите Нации. АЕК е членка на CEPT (The European Conference of Postal and Telecommunications Administrations) и на ETSI (The European Telecommunications Standards Institute).

КОНСТАТИРАНИ СОСТОЈБИ НА СТАТУСОТ НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА ОД МЕЃУНАРОДНИ МИСИИ

По спроведената проценка на финансискиот сектор во Република Северна Македонија од страна на Светска банка и ММФ, од февруари 2019 година даден е извештај во кој е содржана техничка анализа и детални информации за финансискиот сектор. Идентификувани се определени слабости во небанкарскиот финансиски сектор меѓу кои се истакнува особено: слабата оперативна независност на регулаторните тела, отсуство на самостојност при вработување односно неизземање од Законот за административни службеници и контрола на платите на вработените.

Европската комисија во својот последен Извештај за напредокот на Република Северна Македонија нагласува дека интегритетот и независноста на регулаторните тела не смее да биде доведена во прашање и дека функционалната независност на регулаторните тела мора да биде гарантирана, поддржана во секое време преку соодветно нивно финансирање.

Во заклучоците од Поткомитетот за транспорт, животна средина, енергија и регионален развој од март 2019 година Европската комисија укажува на заштита и почитување на независноста на Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги (РКЕ), вклучително и нејзината финансиска независност и автономија, во согласност со законодавството на ЕУ.

Потврда за досегашниот напредок во усогласувањето на македонскиот осигурителен пазар и на Агенцијата за супервизија на осигурување со директивите на ЕУ кои ја регулираат дејноста осигурување како и основните принципи, стандарди и постулати за вршење работи на осигурување и спроведување на ефикасна супервизија врз субјектите кои вршат работи на осигурување на Меѓународната Асоцијација на осигурителни супервизори (IAIS) е последниот Извештај на Светска банка по спроведениот FSAP на финансискиот сектор на Република Северна Македонија во 2018 година во кој јасно се нотирани и признаени сите досегашни активности за усогласување на работењето на Агенцијата за супервизија на осигурување со меѓународните стандарди за спроведување супервизија. И покрај јасно конституираниот напредок олицетворен во соодветна законска и институционална поставеност, во Извештајот во делот кој се однесува на анализа на усогласеноста со IAIS принципите (Препорака за ICP 1 I 2) се утврдени одредени слабости и аномалии кои се однесуваат на функционирање на Агенцијата како самостојно и независно регулаторно тело. Како најзначајна слабост утврдена во Извештајот, покрај останатото (долгите процедури за усвојување на финансискиот план на Агенцијата итн.) е изедначувањето на статусот на

вработените во Агенцијата (и во останатите регулаторни тела) со статусот на останатите вработени во јавниот сектор за што во Извештајот се содржани јасни препораки и барања за усогласување.

Согласно ЕУ законодавството, регулаторното тело мора да биде функционално независно од било кој приватен или јавен субјект, вклучувајќи национални, локални или регионални влади, министерства, општини и политички организации или структури. Регулаторното тело мора да има посебен годишен буџет и да има самостојност при спроведувањето на истиот. Регулаторното тело мора да има адекватни човечки и финансиски ресурси за вршење на своите должности на ефикасен и ефективен начин. Регулаторното тело донесува самостојни одлуки, а воедно не смее да бара или добива директни инструкции од владата или друг јавен или приватен субјект. Одлуките на регулаторот се обврзувачки и директно применливи, што значи дека нема потреба од никакво формално одобрување или согласност од друг државен орган или од други страни. Одлуките на регулаторот не смеат на бидат предмет на ревизија, суспензија или вето од страна на владата или министерството. Независноста на вработените ја оценуваат членовите на регулаторното тело, додека независноста на членовите на регулаторното тело ја оценуваат соодветните надлежни органи. Се забранува вработените и лицата одговорни за управување (членовите на регулаторното тело) да бараат или добиваат директни инструкции од владата или друг јавен или приватен субјект. Во единствена надлежност на регулаторното тело е начинот на интерното работење, вклучувајќи ги и работите кои се однесуваат на вработените.

РЕЗИМЕ

Предложените законски решенија прават **упад во независниот статус на регулаторните тела** кои со изедначување на работно правниот статус на нивните вработени во сите аспекти со јавната администрација **ја губат самостојноста и независноста** како едни од клучните атрибути и главни карактеристики суштински поврзани со статусот на независните регулаторни тела.

Ова, уште на самата јавна расправа го нагласуваме за да поттикнеме свесност кај предлагачот на законите со цел да ја спречиме очекуваната реакција од Европската унија која регулаторните тела ги смета за придобивка во правниот систем на секоја земја.

Навремено, оправдано и нужно реагираме **за да превенираме состојба на констатирана негативност** во извештаите што ќе следат од Европската Комисија кои во делот за економски критериуми (правен систем) будно ја следат и даваат оценки и наоди за состојбата со регулаторните тела, а овој упад нема да остане незабележан. Предложените законски решенија во оспорениот дел се ретроградни и спротивни на јасните и прецизни Европски стандарди за независните регулаторни тела.

ПРЕДЛОГ

Независните регулаторни тела бараат Министерството за информатичко општество и администрација и Владата на Република Северна Македонија да ги разгледаат и прифатат изнесените забелешки и да ги променат предложените законски решенија во поглед на запазување на принципот на самостојност и независност на регулаторните тела во делот на уредувањето на работно правниот статус на своите вработени. Имено, да ги препознаат специфичностите на регулаторните тела и истите да бидат иземени од Законот за вработените во јавниот сектор на начин што и регулаторните тела ќе бидат ставени во предложените измени на членот 3 (став 4), а воедно и иземени и од Законот за административни службеници.

Скопје, 03.10.2019 година

Комисија за хартии од вредност
на Република Северна Македонија

Претседател
Mr.Sc. Nora Aliti

Регулаторна комисија за енергетика и водни услуги на Република Северна Македонија

Претседател
м-р Марко Бислимоски

Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување МАПАС

Претседател
Максуд Али

Агенција за супервизија на осигурување

Претседател на Совет на експерти
д-р Климе Попоски

Агенција за регулирање на железничкиот сектор

Директор
м-р Боре Еркечов

Агенција за пошти

Директор
Билјана Аврамоска – Ѓореска

Агенција за цивилно воздухопловство

Директор
д-р Томислав Тунтев

Агенција за електронски комуникации

Директор
Сашо Димитријоски

Прилог: Мислење од Секретаријатот на Енергетската заедница во однос на функционалната независност на Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги на Република Северна Македонија

Energy Community

Energy Community Secretariat
Am Hof 4, Level 5, 1010 Vienna, Austria

Phone +43 (0)1 535 2222
Email contact@energy-community.org
Web www.energy-community.org

Attn. Mr. Marko Bislimoski
President
Energy Regulatory Commission
Republic of North Macedonia

Vienna, 03 October 2019
REG-NM/O/jko/05/03-10-2019

Reference: Functional independence of the Energy Regulatory Commission of the Republic of North Macedonia

Dear President of the Energy Regulatory Commission,

I am addressing you with respect to the functional independence of the Energy Regulatory Commission of the Republic of North Macedonia (ERC; "regulator") as requested in the Directives 2009/72/EC (Article 35(5a)) and 2009/73/EC (Article 39(5a)) on gas and electricity markets. By definition functional independence requires that the regulator has adequate financial and human resources to carry out the tasks assigned to it and exercise its powers in an efficient and effective manner. In this context independence needs to be perceived also in terms of the regulator's staff appointment. It needs to be the right of the regulator's management to freely decide on staff hiring and dismissal as well as on the number of staff required for performing the regulatory duties. We see current developments as a breach of these provisions.

The Energy Community Secretariat ("Secretariat") has been made aware that ERC faces continuous problems with regard to the recruitment of the new staff, because of the applicable rules of the Law on Administrative Officers[1] and the Law for Public Sector Employees.[2]

More specifically, according to these laws, ERC is obliged to request an approval from the Ministry of Information Society and Administration for its bylaws on Organization and Systematization, as well as approval of its annual plan for employment and the annual plan for training of ERC's staff. Furthermore, the internal bylaws on Organization and Systematization of ERC have to follow a methodology prescribed by the Ministry of Information Society and Administration. ERC has also to submit to this Ministry several annual reports[3] and it has to keep records in the Ministry's human resource system. Besides this, the Agency for Administration carries out the entire procedure for employment at ERC, which entails a complex procedure starting from publication of an announcement for employment, the establishment of a commission for selection of the candidates,

[1] Official Journal No. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 and 11/18.

[2] Official Journal No. 27/14, 199/14, 27/16 and 35/18.

[3] Those reports relate to the fulfilment of the Annual plan for employment, the realization of the annual plan for training of the ERC's staff and to the performed assessment of the ERC's staff.

Bank Raiffeisenlandesbank
IBAN AT953200000015102825
BIC RLNWATWW

Energy Community

Energy Community Secretariat
Am Hof 4, Level 5, 1010 Vienna, Austria

Phone +43 (0)1 535 2222
Email contact@energy-community.org
Web www.energy-community.org

organisation of exams, interviews to the final selection of the candidates. The Agency for Administration eventually also gives a proposal to ERC for candidates to be employed by ERC.[4]

The national Energy Law adopted in May 2018[5] transposes the requirements of the Energy Community *acquis communautaire* ("acquis") related to independence of the regulator. Based on Article 16 of the Energy Law, ERC is an independent, non-profit regulatory body that regulates and controls the manner of performance of the energy activities. Based on the same article, independence relates to operation and decision-making within ERC's competences as well as to independent organization and decision-making from the state and local government authorities and the entities performing energy activities.

As *lex specialis* to the above-mentioned laws on Administrative Officers and on Public Sector Employees, the Energy Law empowers ERC to prescribe the method of determining the salaries and compensations of its employees in the professional and administrative services, as well as the amount of the salary base ratio, where the salaries and compensations are determined at a level comparable to the salaries and compensations in the energy companies which perform regulated energy activities.[6]

Nonetheless, Article 20(2) of the Energy Law prescribes that "[T]he *employees in the professional and administrative services of the Energy Regulatory Commission shall have a status of administrative officials and for the issues related to labour relations that are not regulated by this Law or collective agreement, the provisions of the Law on Public Sector Employees and the Law on Administrative Officers shall apply. For the assistant technicians employed in the Energy Regulatory Commission, the* ***provisions of the Law on Public Sector Employees and the Law on Labour Relations*** *shall apply.*" This is also recognised in Article 4(2) of the Law on Administrative Officers.

As the Secretariat has been recently informed, the application of this law to the employment of ERC's staff **amounts to** indirect **interference in the functional independence of ERC** as it prevents the regulator from exercising its duties in an effective manner by hindering it from employing necessary human resources. Despite the fact that for 2018 and 2019, the financial plans of ERC have been approved by the Assembly of the Republic of North Macedonia providing for 20 new employments, only one staff member has been hired in 2019, which in that year resulted as the only successfully completed procedure out of six such positions being announced. In the period of application of these laws - 2014 to 2019 - no other staff member has been employed by the regulator.

Without new employments, and without attracting qualified staff members, the regulator is prevented from performing its tasks and duties as prescribed by the Energy Law. This is particularly concerning, having in mind that with the transposition of the Third Energy Package, the tasks and powers of this institution have substantially increased and their implementation is an obligation of the Republic of North Macedonia pursuant to its obligations under the Energy Community Treaty.

The Secretariat is urging you to address this problem urgently to avoid further procedures by the Energy Community Secretariat. Since both the Law on Administrative Officers and the Law for Public Sector Employees are subject to amendments, it would be good to use this opportunity and to

[4] Articles 37 *et seq* of the Law on Administrative Officers.
[5] Official Journal No. 96/2018.
[6] Article 20(3) of the Energy Law.

Bank Raiffeisenlandesbank
IBAN AT953200000015102825
BIC RLNWATWW

Energy Community

Energy Community Secretariat
Am Hof 4, Level 5, 1010 Vienna, Austria

Phone +43 (0)1 535 2222
Email contact@energy-community.org
Web www.energy-community.org

consider excluding the employment of ERC's staff from their scope, or if necessary, to consider amending the Energy Law by prescribing the power of the regulator to perform employment of its staff independently.

We stand ready to assist you in further clarification of the addressed problem.

Yours sincerely,

Janez Kopač
Director
Energy Community Secretariat

Copy:

H.E. Mr. Kosho Angjushev, Deputy Prime Minister of the Government for economic affairs and coordination with the economic sectors of the Republic of North Macedonia

H.E. Mr. Damjan Manchevski, Minister of Information Society and Administration of the Republic of North Macedonia

H.E. Mr. Talat Xhaferi, Speaker of the Assembly of the Republic of North Macedonia

Bank Raiffeisenlandesbank
IBAN AT953200000015102825
BIC RLNWATWW