Република Северна Македонија
Republika e Maqedonisë së Veriut
МИНИСТЕРСТВО ЗА ЕКОНОМИЈА
MINISTRIA E EKONOMISË
Бр.-Nr. 15-2208/4
07 09 21 20 год.-viti
Скопје-Shkup

ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Назив на министерство:	Министерство за економија
Назив на предлогот на закон:	Предлог закон за измена и дополнување на Закон за установите
Одговорно лице и контакт информации:	Билјана Мицковска,biljana.mickovska@economy.gov.mk Георги Трајчев, georgi.trajcev@economy.gov.mk
Вид на Извештај	☐Нацрт x☐Предлог
Обврската за подготовка на предлогот на закон произлегува од:	☐Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија ☐НПАА x☐Заклучок на Владата на Република Македонија ☐Друго ________________
Поврзаност со Директивите на ЕУ	НЕ
Дали нацрт извештајот содржи информации согласно прописите кои се однесуваат на класифицираните информации	☐Да x☐Не
Датум на објавување на нацрт Извештајот на ЕНЕР:	28.04.2021
Датум на доставување на нацрт Извештајот до Министерството за информатичко општество и администрација:	07.06.2021
Датум на добивање на мислењето од Министерството за информатичко општество и администрација:	23.06.2021
Рок за доставување на предлогот на закон до Генералниот секретаријат	Август, 2021

1. Опис на состојбите во областа и дефинирање на проблемот

1.1 Опис на состојбите

Јавните установи се регулирани со Законот за установите („Службен весник на Република Македонија" бр. 32/05, 120/05 и 51/11).

Установа е форма на организирање заради вршење на јавна услуга како дејност која не е подведена под трговска дејност утврдена со закон(нестопанска дејност) и која може со закон да биде утврдена како дејност од јавен интерес.

Установата може да биде јавна, приватна и мешовита.

Јавна установа може да основа Република Северна Македонија со средства во државна сопственост како државна (национална) установа, општина или градот Скопје со средства во сопственост на општината, односно градот Скопје како општинска јавна установа, односно јавна установа на градот Скопје (во натамошниот текст: јавна установа).

Органи на установите се:

- Управен одбор (орган на управување),
- Директор,
- Орган за внатрешна контрола (орган за надзор) и
- други органи утврдени со закон и статутот на установата.

Ако со друг закон поинаку не е определено, органот на управување на установата го сочинуваат претставници на основачот и најмалку една третина од членовите - претставници на стручниот орган доколку со закон е пропишано да се формира таков орган во установата. Органот на управување има најмалку три, а најмногу 15 члена. Бројот, составот, начинот на избор на членовите, траењето на мандатот, надлежноста и начинот на одлучувањето на органот на управување се уредуваат со закон и статутот на установата.

За претседател и член на орган на управување, односно директор на јавна установа не може да биде именувано лице на кое со правосилна одлука му е изречена казна затвор заради кражба, измама, издавање на чек без покритие, злоупотреба на довербата, фалсификат, лажна изјава дадена под заклетва, освен ако му биде избришана осудата, лице на кое со судска пресуда му е забрането вршење на јавна услуга, како и лице кое било член на орган на управување или носител на раководна функција во установа од јавен интерес која престанала со стечај. Неспојливи се функцијата претседател и член на орган на управување, односно директор на јавна установа со функциите претседател и членови на Владата на Република Северна Македонија, како и со функциите градоначалник на општина, односно на градот Скопје.

За вршење внатрешна контрола на работењето на установата се формира орган за надзор. Органот за надзор има најмалку три, а најмногу пет члена кои ги именува, односно разрешува основачот. За членови на органот за надзор можат да се именуваат лица кои немаат засновано работен однос во установата, имаат високо образование и поседуваат знаења и искуство особено од областа на дејноста што ја врши установата. Одредбите за избор на членови на органот на управување се однесуваат и на членовите на органот за надзор.

Установата може да има стручен орган кога тоа со закон е пропишано. Составот, начинот на формирањето и надлежноста на стручниот орган се утврдуваат со статутот на установата во согласност со закон.

Одредбите на Закон за установите имаат супсидиерна примена и се применуваат доколку со друг закон поинаку не е уредено. Законот за установите содржи услови за назначување на членови на органи на управување, директори, членови на органите за надзор, како и упатувачки одредби за формирање и надлежност на стручни органи. Сепак условите за назначување на членови на органи на управување и органи за надзор се премногу општи и не се поврзани со самата надлежност на јавните установи. Во однос на назначувањето на овие лица, недостасува мерит процедура, односно не е регулирана постапка за избор на најдобар кандидат, во случаи кога има повеќе кандидати за една позиција. Во однос на разрешувањето, законот содржи услови за разрешување како на директорите на јавните установи, така и на членовите на органите на управување и органите за надзор. Честа појава е нефункционалност на надзорните и управните одбори поради ненавремено именување на потребниот број на членови од страна на нивниот основач. Овие состојби придонесуваат за нестручност и непрофесионалност во раководењето, работењето и надзорот кај овие субјекти, го дерогираат интегритетот на именуваните лица и ги доведуваат во прашање донесените одлуки од страна на органите на управување.Во однос на назначувањето на овие лица, недостасува мерит процедура, односно не е регулирана постапка за избор на најдобар кандидат, во случаи кога има повеќе кандидати за една позиција. Законот содржи одредби за редовна контрола на целокупната работа на јавната установа од страна на органите за надзор. Ова би значело дека членовите на органите за надзор треба многу добро да ја познаваат работата на јавната установа, како и сите прописи кои се однесуваат на работата на јавните установи, а од друга страна законот не пропишува јасни услови за вакви квалификации. Со тоа во пракса се доведува под прашање вршењето соодветна контрола.

Исто така сегашното законско решение овозможува голема разлика во бројот на членови во органите за управување.

1.2 Причини за проблемите кои се предмет на разгледување

Државната комисија за спречување на корупцијата во Стратегијата за спречување на корупцијата и судир на интереси 2021-2025, која стратегија е усвоена од страна на Собранието на Република Северна Македонија, констатира проблеми во функционирањето, односно при изборот на членови на управни и надзорни одбори на јавни установи основани од Собранието, односно Владата на Република Северна Македонија и од единиците на локалната самоуправа. Како причини за неефикасноста во работењето на јавните установи се наведуваат политичкото влијание во јавниот сектор, проблеми во владеењето на правото и ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество, неконзистентна регулатива што остава простор за злоупотреби и поттикнување на коруптивно однесување, како и ниското ниво на интегритет на човечкиот фактор.

Како што се наведува во Стратегијата, материјалните закони со кои се уредува формирањето, работењето, раководењето и управувањето на одделни органи на управа, агенции, акционерски друштва, јавни претпријатија и др., не содржат критериум(и) за видот на образованието на раководните лица, ниту пак основни мерила, критериуми и минимум компетенции при изборот и именувањето на членови на управните и надзорните одбори.

2. Цели на предлог регулативата

Целта на подготовката на законодавниот предлог е да се создаде соодветна правна рамка за подетално регулирање на критериумите за членови во органи на управување и надзор во јавните установи во насока на обезбедување на квалитетно и ефикасно управување во интерес на граѓаните и нивните потреби.

Поточно целта е да се создаде правна рамка со која ќе се придонесе за подигнување на стручноста и професионалноста при управувањето и надзорот врз работењето на јавните установи. Ќе се воспостави мерит процедура при именувањето на членови на органи на управување и надзор во јавните установи, како и регулирање на постапка со измени во посебнитете закони и статутите на јавните установи во случаи кога има повеќе кандидати за едно место.

Со законското решение што се предлага се оптимизира и бројот на членови во органи на управување и надзор во јавните установи и се воведуваат критериуми за вид на образование и компетенции при именувањето на членови на органи на управување и надзор.

3. Можни решенија (опции)

3.1 Опис на решението „не прави ништо“

Непреземањето никаква акција ќе биде во спротивност со јасно прокламираната цел на Владата за борбата против корупцијата и заложбите за транспарентност, департизација и подобрување на услугите што ги добиваат граѓаните од јавните установи основани од Собранието, односно Владата или пак од единиците на локална самоуправа. Воедно, констатираните проблеми нема да се решат со изборот на ваква солуција.

3.2 Опис на можните решенија (опции) за решавање на проблемот

Владата на Република Северна Македонија да предложи измени на Законот за установите со кои ќе се отстранат констатираните слабости во Стратегијата за спречување на корупцијата и судир на интереси 2021-2025 во делот на функционирањето на јавните установи. Со овие измени ќе се оневозможи политичкото влијание, непотизмот и клиентелизмот при именувањето на членови на органи на управување и надзор. Ќе се овозможи правна заштита на незадоволните кандидати при изборот и селекцијата. Ќе се намали бројот на членови во овие органи ,а со тоа ќе се намалат и трошоците на јавните установи. Исто така со подетално уредување на критериумите за потребното образование и работно искуство за членови на органи на управување и надзор се создаваат услови за поквалитетно управување со јавните установи, а со тоа и зголемување на квалитетот на услугите што ги добиваат граѓаните.

4. Проценка на влијанијата на регулативата

Можни позитивни и негативни влијанија од секоја од опциите:

4.1 Економски влијанија

Доследната примена на новите законски решенија при избор на членови на органи на управување и надзор на јавните установи ќе овозможи со истите во иднина да се

управува на попрофесионален и поефикасен начин. Подобрувањето на ефикасноста во работењето на јавните установи ќе допринесе од една страна до подобри финансиски резултати, а од друга страна граѓаните ќе добиваат поквалитетни услуги. Исто така остварувањето на подобри финансиски резултати ќе даде можност и за зголемување на инвестициските капацитети на јавните установи. Новите инвестиции со сопствени средства ќе влијаат повторно во подобрување во извршувањето на дејноста за која се основани јавните установи, подобрување на услугата што ја добиваат граѓаните, но секако би имале влијание и во подобрувањето на севкупната економска активност како на локално, така и на државно ниво.

4.2 Фискални влијанија

Со донесувањето на измените на Законот за установите се планира намалување на бројот на членовите во органите на управување и надзор, а со тоа и намалување на трошоците на јавните установи.

4.3 Социјални влијанија

Преку примена на законското решение, се очекува да се подобри квалитетот на услугите што ги добиваат граѓаните.

4.4 Влијанија врз животната средина

Заштитата на животната средина е дејност поради која и се основани дел од јавните установи во Република Северна Македонија. Подобрувањето на ефикасноста во работењето на овие јавни установи ќе има позитивен ефект и врз животната средина како на локално ниво, така и на територијата на целата држава.

4.5 Административни влијанија и трошоци –

а) трошоци за спроведување

Во постапката за селекција на кандидати не е предвиден дополнителен надомест.

б)трошоци за почитување на регулативата

Не се предвидени трошоци за почитување на регулативата.

5. Консултации

5.1 Засегнати страни и начин на вклучување

Државна комисија за спречување на корупција, преку побарано мислење за текстот на измените на Законот за установи.

5.2 Преглед на добиените и вградените мислења

Во предлог законското решение се вградени предлог мерките предвидени од Стратегијата за спречување на корупцијата и судир на интереси 2021-2025, донесена од страна Државната комисија за спречување на корупција, како и мислењата добиени од Град Скопје, Министерство за информатичко општество и администрација, Кабинет на Заменик на претседателот на Владата задолжен за борба против корупцијата и криминалот, одржлив развој и човечки ресурси.

5.3 Мислењата кои не биле земени предвид и зошто

Разгледани беа сите мислења, при што не беа земени во предвид забелешките кои се однесуваа на измени во други делови на Законот за јавни претпријатија, односно оние забелешки кои не се однесуваа на постапката за избор на членови на УО и НО.

6. Заклучоци и препорачано решение

6.1 Споредбен преглед на позитивните и негативните влијанија на можните решенија (опции)

*Позитивни:*Со донесувањето на измените на Законот за установите се планира намалување на бројот на членовите во органи на управување и надзор, а со тоа и намалување на трошоците на јавните установи. Транспарентната постапка при изборот на членовите, како и зајакнатите услови во делот на стручните квалификации ќе ја зголемат ефикасноста во работењето на јавните установи во Република Северна Македонија. Со подобрување на ефикасноста, граѓаните ќе добиваат подобри услуги во рамките на дејноста за која се формирани одделните јавни установи.
Негативни: НЕМА

6.2 Ризици во спроведувањето и примената на секое од можните решенија (опции)

Постои ризик доколку се остане на досегашната легислатива. Ризици со донесување на законските измени не постојат, доколку доследно се применуваат одредбите на новите законски решенија од страна на основачите на јавните установи

6.3 Препорачано решение со образложение

Да се прифатат измените на законот со кои се предлага подигнување на стручноста, професионалноста, ефикасноста и транспарентноста при управувањето и надзорот врз работењето на јавните установи.

7. Спроведување на препорачаното решение

7.1 Потреба од менување на закони и подзаконска регулатива во областа или други сродни области

Донесување на Закон за изменување и дополнување на Законот за установите и промена на посебните закони/одлуки кои го регулираат основањето, дејноста на одделните јавни установи, како и промена на статути на јавните установи .

7.2 Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување
/

7.3 Органи на државната управа, државни органи и други органи надлежни за спроведување

- Влада на Република Северна Македонија
- Министерство за економија
- Министерство за финансии
- Министерство за здравство
- Министерство за правда
- Министерство за локална самоуправа
- Министерство за култура
- Министерство за животна средина и просторно планирање
- Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

- Министерство за труд и социјална политика
- Единици на локална самоуправа

7.4 Активности за обезбедување на ефикасно спроведување на предлогот на закон

За ефикасно спроведување на законот пред се е потребно донесување на измени во посебни закони/одлуки со кои е регулирано основањето и дејноста на одделни јавни установи, како и измени во статутите на јавните установи, со цел усогласување со измените во Законот за установите.

8. Следење и евалуација

8.1 Начин на следење на спроведувањето

Надлежен орган во областа на јавните установи ќе бидат државните органи и единици на локална самоуправа кои се основачи на јавни установи со цел успешно да ги спроведуваат политиките согласно предложените законски измени.

8.2 Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови

Ефектите од предложените измени може да се евалуираат преку анкети на мислењето на граѓаните-корисници на услуги од јавните установи. Ефектите од законските измени би се појавиле две години од влегување во сила на предложените измени.

Изјава од државниот секретар

Нацрт Извештајот за проценка на влијанието на регулативата е изготвен во согласност со Методологијата за проценка на влијанието на регулативата. Тој дава реална проценка на можните влијанија и очекуваните ефекти, како и трошоците кои се однесуваат на секоја од утврдените можни решенија (опции) за решавање на проблемот.

Датум:
24.08.2021..............................

потпис на државен секретар

Изјава од министерот

Врз основа на резултатите од анализите прикажани во Извештајот за проценка на влијанието на регулативата сметам дека препорачаното решение (опција) претставува најдобар начин за решавање на проблемот и постигнување на очекуваните ефекти на најекономичен начин.
Датум:____________

....
потпис на министерот