

# ■ ■ ■ АНАЛИЗА на ИМЕНУВАНИТЕ И ИЗБРАНИТЕ ЛИЦА

- ИЗВЕШТАЈ ОД СЛЕДЕЊЕ:  
Колкав и каков јавен сектор имаме  
во Република Македонија?  
(бр.2)

ПРОЕКТ - СЛЕДЕЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ПРАВДА

# АНАЛИЗА НА ИМЕНУВАНИТЕ И ИЗБРАНИТЕ ЛИЦА

**- ИЗВЕШТАЈ ОД СЛЕДЕЊЕ:**

**Колкав и каков јавен сектор имаме  
во Република Македонија?  
(бр.2)**

**Центар за управување со промени (ЦУП)**

март, 2018

Назив на публикацијата:

**Анализа на именуваните и избраните лица – извештај од следење**

**Издавач:** Центар за управување со промени

**За издавачот:** Неда Малеска Сачмароска, Центар за управување со промени

**Автори:** Драган Гоцевски, Неда Малеска – Сачмароска

**Уредник:** Гордана Стефковска – Вељановска

**Соработник:** Весна Глигорова

**Лектура:** АД ВЕРБУМ

**Дизајн и печатење:** Бригада дизајн

**Тираж:** 200 примероци (Бесплатен/некомерцијален тираж)

CIP – Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

35.02-051(497.7)(047.31)

ГОЦЕВСКИ, Драган

Анализа на именуваните и избраните лица : извештај од следење / [автори Драган Гоцевски, Неда Малеска-Сачмароска]. - Скопје : Центар за управување со промени, 2018. - 51 стр. : илустр. ; 24 см

Публикацијата е во рамките на проектот: „Следење административна правда“. - Библиографија: стр. 41-44. - Содржи и: Прилози

ISBN 978-608-4818-35-9

1. Малеска-Сачмароска, Неда [автор]

а) Јавна администрација - Носители на функции - Македонија - Извештаи COBISS.MK-ID 107166730



Овој производ е подготвен во рамки на проектот „Следење на административната правда“ финансиран од Владата на Обединето Кралство, со поддршка на Британска амбасада Скопје. Мислењата и ставовите наведени во оваа содржина не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската Влада.

# Содржина

<b>Вовед.....</b>	<b>5</b>
<b>Методологија.....</b>	<b>7</b>
<b>Структура и управување во јавниот сектор во Република Македонија .....</b>	<b>9</b>
<b>Други државни институции .....</b>	<b>11</b>
Посебен државен орган (Агенција за разузнавање) .....	11
Стручни служби на Владата .....	11
Органи на државната управа.....	11
Регулаторни тела .....	13
Самостојни државни органи.....	14
Правни лица со јавни овластувања.....	15
Правосудство .....	16
Единици на локална самоуправа.....	16
Секретари.....	16
Јавни установи.....	17
Јавни претпријатија.....	24
Друштва .....	25
<b>Раководење и управување во јавниот сектор .....</b>	<b>27</b>
<b>Управните и надзорните тела .....</b>	<b>27</b>
<b>Структура и трошоци на управните и надзорните тела .....</b>	<b>31</b>
<b>Сооднос на избраните и именуваните лица и вработените во јавен сектор.....</b>	<b>37</b>
<b>Заклучни согледувања и препораки.....</b>	<b>39</b>
<b>Прилози:.....</b>	<b>45</b>



# Вовед

**П**редмет на истражување и анализа во овој извештај се именуваните и избраните лица во Република Македонија, како и институциите во кои тие се избираат. Во препознаените 1.334 институции, во овој извештај, соодветно на статусот и видот на институцијата, прикажани се видот и начинот на избор на сите места кои се пополнуваат по пат на избирање или именување односно назначување, од претседателот на државата до членовите на училишните одбори во основните училишта. Во продолжение ќе бидат прикажани различните институционални облици во кои се органите на управување се пополнуваат по пат на избори или именување во Република Македонија.

Во јануари 2017 година, го отворивме прашањето за карактеристиките на јавниот сектор во Република Македонија, со посебен осврт на вработените во јавната администрација. Се обидовме да понудиме концизна, а сеопфатна дефиниција за јавната администрација и нејзината улога. Укажавме дека поради непосредната улога во примената на законите, честопати помислувајќи на администрацијата, таа се меша со државна власт и локална власт. Иако овие институции се дел од извршната власт (пред сè) тие не се и не треба да бидат политички. Собранието, Владата и судовите како и општините се носители на власта. Пратениците, членовите на Владата, градоначалниците и советниците во општините, по дефиниција, се политичари. Јавната администрација не донесува закони. Таа учествува во нивната подготовка, врши стручни анализи на разните состојби во општеството, ги следи состојбите и дава иницијативи за усвојување на јавните политики и нови законски решенија и тука се јавува само како стручен сервис на државните и локалните власти.<sup>1</sup>

Во најширока смисла, под јавна администрација во теоријата се сметаат државната администрација (министерства, органи во состав на министерствата како што се инспекторатите, управите и бироата, самостојните органи на државата како што се бројни агенции и дирекции), стручните служби на Владата, собранието и судовите, управните организации (како што се државниот завод за статистика, државниот архив), локалната самоуправа, установите и јавните претпријатија. Во поново време, под јавна администрација се сметаат и организациите од приватниот сектор кои со дозвола од државата пружаат јавни

<sup>1</sup> Малеска Сачмароска Н., Гоцевски Д., (2017) Колкав и каков јавен сектор имаме, ЦУП, стр. 6;

услуги: трговски друштва со јавни овластувања како што се „Македонски телеком“, „оне.Вип“, ЕВН, приватните здравствени клиники, приватните университети итн., како и здруженијата како Сојузот на возачи, Автомото сојузот на Македонија и сл.

Во извештајот „Колкав и каков јавен сектор имаме во Република Македонија“, кој беше подготвен во рамки на истиот проект, предмет на следење беа вработените во јавниот сектор, односно лицата кои засновале работен однос во горенаведените јавни институции. Предмет на следење во овој извештај ќе бидат лицата кои управуваат со јавните институции, носителите на јавни функции и другите именувани и избрани лица. Ќе понудиме одговор на прашањето зошто воопшто имаме политички избраници на чело на стручни организации како што се административните органи, како се врши управувањето и надзорот над јавните служби, ќе понудиме одговор на прашањето колку именувани и избрани лица има во јавниот сектор во Република Македонија и какви се видови места се пополнуваат на овој начин, ќе ја согледаме структурата на управните и надзорните одбори врз основа на примерок од 248 институции и ќе дадеме приказ на трошоците кои државата ги двои за оваа намена.

На крај, ќе посочиме неколку занимливости кои се карактеристични за јавниот сектор во Република Македонија, а кои се однесуваат токму на именуваните и избраните лица.

Предмет на овој извештај ќе бидат и трговските друштва и акционерските друштва чиј основач и единствен сопственик е државата, односно Владата на Република Македонија, како и акционерските друштва во кои Владата на Република Македонија има акции.

# Методологија

Процесот на податоците се вршеше доминантно преку истражување на достапни документи и споредба на податоците од различни извори. Дополнително беа идентификувани 506 институции за кои се избираат и именуваат управни одбори. За 474 од овие институции беа пронајдени контакти и беа упатени барања за пристап до информации од јавен карактер. Од нив беа побарани податоци за број на членови на управни и надзорни одбори, нивниот пол, етничка припадност, образование, начин на исплата, како и висина на надоместокот кој го добиваат. Во законскиот рок, само 248 или половина од упатените барања беа добиени назад, што укажува на низок степен на исполнување на законската обврска. Сепак примерокот од 248 пополнети барања ни овозможи да направиме соодветна анализа.

Бројот на вработените во јавниот сектор е преземен од Извештајот од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2016 г. Во однос на утврдените пречки со кои се соочивме во текот на истражувањето, напомуваме дека овој Регистар содржи информации за помалку институции отколку што се опфатени во ова истражување. Оттука и за неколку институции кои беа препознаени во текот на истражувањето немаме број на вработени.

Бројот и видот на именуваните односно избраните места, за институциите се изведени од повеќе извори:

- 1) Преглед на материјални прописи, Закони.
- 2) Преглед на официјални веб-страници на институциите.
- 3) Преглед на подзаконски акти – Статути.
- 4) Телефонски прашалник до институциите.
- 5) Барања за слободен пристап до информации од јавен карактер.

За прибавување на податоци за бројот на избраните и именуваните лица, најпрво се обртивме до достапниот Регистар на избрани и именувани лица на Државната комисија за спречување на корупција кој содржи информации за 3.194 лица, но е нецелосен и не е ажуриран.<sup>2</sup> Причините за ова се детектирани во претходни студии. ДКСК го гради регистарот од два извори: 1) институциите кои вршат именување и избор на лица се должни да достават списоци до ДКСК, а тоа не го вршат редовно и не го вршат сите (Собранието на РМ, Владата на РМ, советите на општините, управните одбори и советите на ус-

<sup>2</sup> Регистар на именувани/избрани лица, Државна комисија за спречување на корупција. Пристапено 23.03.2018 г. <https://register.dksk.org.mk/Account/Login?ReturnUrl=%2f>;



тановите), 2) самите избрани односно именувани лица се должни да достават анкетен лист до ДКСК.

По доставените барања за пристап до информации од јавен карактер со кои се обидовме да добиеме информации за бројот и обемот на избрани и именувани лица, кои беа упатени до: Владата на РМ, Собранието на РМ, Државната комисија за спречување на корупција, Управата за јавни приходи, Државниот завод за ревизија и Министерството за финансии, добивме негативен одговор. Дел од наведените институции одговорија дека не поседуваат такви податоци, а од дел од нив воопшто не добивме одговор. Податоците се собрани непосредно од самите истражувачи, преку цела една нова серија на упатени барања до околу 474 институции, од кои 248 се добиени назад и обработени соодветно во овој извештај.

# Структура и управување во јавниот сектор во Република Македонија

Согласно со Уставот, Република Македонија е суверена и самостојна, граѓанска и демократска држава. Суверенитетот произлегува и им припаѓа на граѓаните, а граѓаните власта ја остваруваат преку демократски избрани претставници, по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување.<sup>3</sup>

Претставничкиот систем е посреден облик за остварување на граѓанскиот суверенитет во Република Македонија бидејќи граѓаните своите суверени права ги остваруваат и преку своите претставници во претставничките тела како што се Собранието на Република Македонија и советите на единиците на локалната самоуправа.<sup>4</sup>

Собранието избира судии на Уставниот суд на Република Македонија, врши избор и разрешување на судии, врши избори, именувања и разрешувања и на други носители на јавни и други функции утврдени со Уставот и со закон.<sup>5</sup>

Претседателот на Републиката го определува мандатот за состав на Владата на Република Македонија, ги поставува и ги отповикува со указ амбасадорите и пратениците на Република Македонија во странство, предлага двајца судии на Уставниот суд на Република Македонија, предлага двајца членови на Републичкиот судски совет, именува тројца члена на Советот за безбедност, ги предлага членовите на Советот за меѓунационални односи, именува и разрешува и други носители на државни и јавни функции утврдени со Уставот и со закон.<sup>6</sup>

Владата како носител на извршната власт е орган на Република Македонија која работите од својата надлежност ги врши самостојно во рамките на Уста-

<sup>3</sup> Преамбула, чл. 2, Устав на Република Македонија, 1991;

<sup>4</sup> Шкарик С., (2015) „Уставно право“, „Култура“, Скопје, стр.395

<sup>5</sup> Чл. 68, ст.1 ал 14, 15, 16 Устав на Република Македонија;

<sup>6</sup> Чл. 84, ст.1, ал. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8. Ibid;

вот, законите и ратификуваните меѓународни договори, а врз основа на принципите на транспарентност, ефикасност и заштита на човековите слободи и права. Владата ја избира и разрешува Собранието на Република Македонија.<sup>7</sup> Владата предлага именување амбасадори и пратеници на Република Македонија во странство и именува шефови на конзуларни претставништва, предлага јавен обвинител, врши именувања и разрешувања на носители на јавни функции и други функции утврдени со Уставот и со закон.<sup>8</sup>

Со работата на министерството раководи министер кого го именува и разрешува Собранието на Република Македонија, а со самостоен орган на државната управа, управната организација и орган во состав раководи директор кого го именува и разрешува Владата.<sup>9</sup>

Владата и единиците на локалната самоуправа основаат јавни служби, во вид на јавни установи и јавни претпријатија, и ги избираат членовите на органите на управување (по правило, управни и надзорни одбори) на овие организации, а, пак, тие, ги избираат директорите итн. Во продолжение ќе бидат прикажани различните институционални облици во кои се органите на управување се пополнуваат по пат на избори или именување во Република Македонија.

Поради нивната важност, Народниот правобранител, Народната банка, Уставниот суд и Судскиот совет се институции чиешто основање и постоење е утврдено со Уставот. Носителите на јавни функции во овие институции ги избира и разрешува Собранието на Република Македонија со мандат различен од пратеничкиот, а за сите се предвидени строги и високи критериуми за избор и разрешување, така што може да се рече дека, иако се јавни функции, тие се професионализирани.

<sup>7</sup> Чл. 2. Закон за Владата на Република Македонија;

<sup>8</sup> Чл.91, ст. 1. ал. 11, 12, 13, Устав на Република Македонија, 1991;

<sup>9</sup> Чл.47, 48. Закон за организација и работа на органите на државната управа (СЛВРМ бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010, 51/2011);

## Други државни институции

Со оглед дека веќе беа споменати Претседателот на Република Македонија и Владата како носители на извршната власт во Република Македонија, во рамките на оваа глава ќе дадеме преглед на другите институциите чишто органи на управување се именуваат, односно избираат од страна на Претседателот и Владата.

### Посебен државен орган (Агенција за разузнавање)

Статус на посебен државен орган има само Агенцијата за разузнавање, со која раководи директор кого го именува и разрешува Претседателот на Република Македонија.<sup>10</sup>

### Стручни служби на Владата

Генералниот секретаријат е основната административна служба на Владата на чело со генерален секретар кој е единствениот секретар кого директно и како чисто политичка функција го избира и разрешува Владата. Генералниот секретар на Владата управува и раководи со Генералниот секретаријат на Владата. Други секретаријати на Владата се: Секретаријатот за спроведување на Охридскиот рамковен договор, Секретаријатот за европски прашања и Секретаријатот за законодавство. На чело на секретаријатот се наоѓа заменик-претседател на Владата кој воедно е министер, а се избира и државен секретар како раководител на административната служба на секретаријатот.

Како посебна служба е Службата за општи и заеднички работи на Владата со која раководи директор избран од Владата.

### Органи на државната управа

Како класични органи на државната администрација во Република Македонија се основаат централните органи на државната управа како министерствата, други органи на државната управа и управните организации. Министерствата се основаат за вршење на функциите на државната управа групирани по области за еден или повеќе сродни управни ресори. Другите органи на држав-

<sup>10</sup> Согласно Законот за агенцијата за разузнавање (СЛВРМ бр. 19/95) чл. 3;

ната управа, според видот на организацијата и степенот на самостојноста, можат да се основаат како самостојни органи на државната управа односно дирекции, архив, агенции и комисии или како органи во состав на министерствата односно управи, бироа, служби, инспекторати и капетанија. Органите на државната управа се основаат во области и подрачја кои се од значење за вршењето на функциите на државата и за ефикасно остварување на правата и должностите на граѓаните и правните лица во Република Македонија.<sup>11</sup>

Со работата на министерството раководи министер, додека со работата на самостојниот орган на државната управа, управната организација и органот во состав раководи директор кого Владата го именува и разрешува од должност.<sup>12</sup> Директорите можат, но не мора да имаат заменици, зависно од видот на организацијата и посебниот закон со кој е основана.

Собранието на Република Македонија избира претседател на Владата, именува и разрешува министри и нивни заменици по предлог на претседателот на Владата.

Органите на управата се првиот и основен институционален механизам преку кој извршната власт ги реализира јавните политики во една држава и се најзаслужни за обезбедувањето на бројни јавни услуги, надзор над нивното вршење, остварување на начелото на законитост, грижа за правата и слободите на граѓаните и стопанството во државата.

Во Владата, секретаријатите и СОЗР се именувани, односно избрани вкупно 23 лица. На чело на петнаесетте министерства се избрани 15 министри, 15 заменици министри и 15 државни секретари. Четириесет и пет лица се именувани како членови на советот во Советот за стручно образование и обука, Советот за образование на возрасните и Националната комисија за учебници.

Во однос на **45**-те органи во состав на министерствата, трендот во изминативе 10 години е кон осамостојување на овие организации и речиси сите се посебни правни лица. Сите имаат едностепена структура на управување со инокосен носител на функцијата, директор. Органите во состав се основаат со специјализирани функции, а дејствуваат во област која ресорно припаѓа под надлежност на веќе основано министерство, а во зависност од конкретната организација директорот може да е именуван од страна на надлежен ми-

<sup>11</sup> Чл. 1,2,3,4,5. Закон за организација и работа на органите на државната управа (СЛВРМ бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010, 51/2011);

<sup>12</sup> Доколку така се предвиди со посебен закон, директорот може да го избира или именува Собранието или претседателот на државата или министер;

нистер и да одговара пред него, може да е именуван од страна на Владата на Република Македонија и да одговара пред Владата. На чело на органите во состав се вкупно 49 именувани и избрани лица, од кои 44 директори, 4 заменици и **1 капетан на капетанија**.

Самостојните органи на државата управа се организации со својство на правно лице, со повисок степен на автономија од органите во состав. Нивните односи со министерствата се хоризонтални, а одговараат за својата работа пред основачот кој, по правило, е Владата на Република Македонија. Речиси сите имаат двостепена структура на управување, со колегијален орган управен одбор чии членови ги избира и разрешува Владата на Република Македонија, и директор кого по пат на јавен оглас го избира Управниот одбор. Присуството на јавен оглас укажува на постоење на „некакви“ критериуми за избор врз чија основа се врши селекција на најдобар кандидат. Повеќето имаат и заменик-директори. Вкупно 32 институции, самостојните органи на државната управа се јавуваат како центри, дирекции, агенции, комисији, институти, Државно правобранителство, Државен архив на Република Македонија, Државен завод за индустриска сопственост, Државен завод за статистика и Ревизорско тело за ревизија на инструментот за претпристапна помош Скопје.<sup>13</sup>

На чело на самостојните органи на државната управа се избираат вкупно **184** лица, од кои 34 државен правобранител, **27 члена** на комисији, совети и државниот ревизор со неговиот заменик, **30** директори и 14 заменици, **72 члена на управен одбор и 6 члена на надзорен одбор**.

## Регулаторни тела

Во споредбена смисла, регулаторите се јавуваат во различни организациски облици, а заедничко за сите е дека се самостојни и независни органи чиешто органи на управување ги избира и разрешува Собранието на Република Македонија, некои по предлог на собраниска комисија, а некои по предлог на Владата.

Регулаторните тела се основани со висок степен на финансиска и правна автономија во функционирањето, со цел да вршат регулаторна функција, но и надзорна над јавните услуги и енергентите за кои се смета дека може да функционираат во услови на слободен пазар, да се пружаат од страна на еден или повеќе економски оператори, а за кои треба да има што помало влијание од

<sup>13</sup> Во моментот на пишувањето на овој извештај повеќето директорски места беа пополнети со вршители на должност, со постепен тренд на пополнување со редовни директори избрани по пат на јавен оглас. Од јануари до март 2018 г. се избрани 51 директор.

страна на извршната власт. По правило, членовите на органите на управување и раководење на регулаторните тела законски треба да исполнат повисоки критериуми. Иако биле познати во САД и Западна Европа уште во 80-тите години на минатиот век, овој облик на институции вистинска експанзија доживува по 2000-тата. Во овој период, во Западна Европа, од помалку од 10 % од дејностите во јавниот сектор, регулатори се формирани во повеќе од 80 % дејности.<sup>14</sup>

Во Република Македонија се основани 10 регулаторни тела: Агенција за аудио и аудиовизуелни услуги, Агенција за електронски комуникации, Агенција за пошти, Агенција за регулирање на железничкиот сектор, Агенција за супервизија на капитално финансиско и пензиско осигурување, Агенција за супервизија на осигурување, Агенција за цивилно воздухопловство, Комисија за хартии од вредност на Република Македонија, Регулаторна комисија за домување и Регулаторната комисија за енергетика на Република Македонија.

Се јавуваат со едностепена структура на управување, односно комисиии со претседател и членови, но и со двостепена структура каде управниот одбор или советот го избира директорот. Директорот се јавува како инокосен раководен орган додека советите и комисиите се колегијални органи и ги усвојуваат општите акти на институцијата и одлучуваат на генералните насоки и политиките за самата институција.

Со регулаторните тела во Република Македонија управуваат вкупно 55 именувани и избрани лица, од кои 5 претседатели на комисиии и совети, **5 директори**, 6 члена на управни одбори, **15 члена на** совети и 24 члена на комисиии.

## Самостојни државни органи

По природата на работата, самостојните државни органи вршат управни функции, односно работи од административна природа, како последица на политиките кон деполитизација на државната администрација, овие органи се одговорни пред Собранието, а не пред Владата. Оттука и не се водат како органи на државната управа.<sup>15</sup>

Во Република Македонија основани се **10** самостојни државни органи од кои, освен Централниот регистар, сите имаат едностепена структура на управување. Раководни органи се директори како инокосни органи, но и колегијални

<sup>14</sup> За регулатори во Западна Европа, види: Gilardi F., (2008) *Delegation in the Regulatory State Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Edward Elgar;

<sup>15</sup> Друга можна причина е неможноста да се интервенира во Законот за организација и работа на органите на државната управа, за што е потребно двотретинско мнозинство.

органи како комисији со претседател на комисијата. Само Централниот регистар има управен одбор, и директор. Во самостојните државни органи има вкупно **89 именувани и избрани лица**, од кои 2 претседатели на комисији, **1 заменик-претседател** на комисија, **3 директори**, 2 заменик-директори, **11 генерални секретари**, **5 члена на управни одбори и 63** члена на Комисији **и 2 ревизори**.

## Правни лица со јавни овластувања

Во моментот постојат вкупно **8**, бидејќи Советот за јавни набавки е укинат. Прашање е колку е соодветен називот на оваа групација институции.<sup>16</sup> Претпоставуваме дека поради потребата и, воедно, неможноста да се класифицираат како органи на државата или, пак, како органи на државната управа, овие *outlier* институции немаат друг заеднички содржател, освен дека не се ниту државни органи ниту органи на управата. Називот е несоодветен затоа што сите правни лица во Република Македонија кои се регистрирани во Централниот регистар, а кои вршат некоја јавна дејност врз основа на закон, а тоа се сите јавни институции или, пак, оние на кои им е доверено овластување да вршат јавна дејност како што приватните компании, можат и се, во суштина, правни лица со јавни овластувања.

Оваа група важни јавни институции ги опфаќа јавните фондови во Република Македонија, советите, еден завод и Националната агенција за нуклеарни технологии на Република Македонија. Сите се основани со посебен закон и имаат различна структура на управување.

Геолошкиот завод и инспекцискиот совет имаат едностепена структура на управување. Заводот со инокосен орган директор, а советот со колегијален, односно претседател и членови на советот. Другите институции имаат двостепена структура, со управен одбор кого го избира и разрешува Владата, со различен состав и најчесто претставници од различни претставнички групи и директор кого го избира управниот одбор.

Во оваа група јавни институции се избрани и именувани вкупно 58 лица, од кои **7 директори**, 1 заменик-директор, **1 секретар**, **31** члена на управни одбори и 18 члена на совети.

<sup>16</sup> Називот на групата е преземен од Извештајот од Регистарот на вработени во јавниот сектор за 2016 г.;



## Правосудство

Во судството во моментов има 636 места за судии, согласно со систематизацијата. Став на фелата е дека предвидениот број судии во систематизацијата е неоправдан и треба да се намали. Оваа систематизација се смета за застарена, и е намалена во однос на претходните години кога биле систематизирани повеќе од 700 места. Пополнети се 535 места, од кои 22 се во мирување бидејќи се членови на судските совети (или др. јавни функции), а активни се 513 судии од кои 484 се судии и 29 претседатели на судови.<sup>17</sup>

Во 2015 г., согласно Одлуката за определување на бројот на јавните обвинители на јавните обвинителства и јавните обвинители во јавните обвинителства, донесена од страна на Советот на јавни обвинители, предвидениот број јавни обвинители изнесува вкупно 251. Пополнети се вкупно 197, а треба да се пополнат и испразнетите 40 места на јавни обвинители.<sup>18</sup> Став на јавното обвинителство е дека има потреба од вработување на нови обвинители.

## Единици на локална самоуправа

Во моментов во 81 единица на локална самоуправа, се избираат и именуваат вкупно 1.509 лица, од кои на непосредни избори се избираат: 81 градоначалник, 1.347 советници а градоначалниците именуваат 81 секретар на општините од редот на раководните административни службеници вработени во општината.

## Секретари

Со исклучок на Генералниот секретар на Владата, секретарите се административни службеници што значи вработени лица од кариера надлежни за управување со човечките ресурси на ниво на една институција. Секретарот раководи со административните службеници, дава упатства на раководните и другите службеници и вработените во институцијата, особено во контекст на управувањето со човечките ресурси, како и решава за правата, обврските и одговорностите на административните службеници. Секретарите се назначуваат како државни секретар, генерални секретари и секретар на општина, односно секретар на град Скопје.

<sup>17</sup> Интервју: Влатко Самарциски, член на судски совет, 17 март 2018 г.;

<sup>18</sup> Извештај за работата на јавните обвинителства во Република Македонија во 2015 г., Скопје, Јуни 2016 г., Јавно обвинителство на Република Македонија, стр.47;

Државен секретар се назначува во министерствата, Секретаријатот за европски прашања и Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор.

Генерален секретар се назначува во Уставниот суд на Република Македонија, Судскиот совет на Република Македонија, Советот на јавни обвинители на Република Македонија, Народниот правобранител, Државното правобранителство на Република Македонија, Инспекцискиот совет, Државниот завод за ревизија, Државната изборна комисија, Државната комисија за спречување на корупцијата, Комисијата за верификација на фактите, Комисијата за заштита на конкуренцијата, Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Агенцијата, Државната комисија за жалби по јавни набавки и Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка и Дирекцијата за заштита на личните податоци.<sup>19</sup>

## Јавни установи

Установата е форма на организирање поради 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.<sup>20</sup>

Ова укажува дека установа не може да биде организација која врши класична комерцијална дејност и да стекнува профит, односно да е мотивирана од класичната пазарна логика на работата за стекнување профит. Без разлика дали вршителот на јавната дејност е јавна институција или, пак, приватно правно лице, дејноста е исклучиво јавна и подлежи на построга контрола и надзор над квалитетот на работата од другите видови дејности. Установите може да бидат јавни, приватни и мешовити. Јавни установи може да основаат Собранието, Владата или единица на локална самоуправа, приватна установа може да основа домашно и странско правно и физичко лице со средства во приватна сопственост, а мешовитата установа може да основаат заедно кој било од претходно наведените основачи.

Дејности во кои се основаат установи во Република Македонија се: образование, наука, култура, здравство, социјална заштита, детска заштита, заштита на

<sup>19</sup> Чл.23, Закон за административни службеници (СЛВРМ бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016).

<sup>20</sup> Закон за установи (СЛВРМ бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011) чл. 1, 3,4,5,6, 41);

лица со интелектуална или телесна попреченост, заштита на животна средина (национални паркови) и во други дејности кои се утврдени со посебен закон. Органите на управување со установа се управен одбор (или орган на управување соодветен по положбата и функцијата, на пр., наставно-научен или научен одбор, училиштен одбор и сл.), директор (еден или повеќе директори, или орган сличен по функција, на пр., декан, ректор), и орган за внатрешна контрола или орган за надзор. Покрај овие, со посебните закони од соодветните дејности може да се предвидат и други органи.

Посебните закони според кои се избираат и именуваат членови на управен и надзорен одбор се посебно обработени во следната табела.

### Табела 1:

Извадоци од посебните закони кои се однесуваат на избрани и именувани лица

Врз основа на член 138 од **Законот за заштита на природата** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 67/2004, 14/2006, 84/2007, 35/2010, 47/2011, 148/2011, 59/2012, 13/2013, 163/2013, 41/2014, 146/2015, 39/2016 и 63/2016), орган на управување на јавната установа – Национален парк е управниот одбор кој го сочинуваат пет члена, двајца претставници од органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на заштитата на природата (досега беа од основачот) претставник на општините на чие подрачје се наоѓа националниот парк и двајца претставници на стручниот орган; Врз основа на член 139 став 1 точка 4 од наведениот закон – Управниот одбор предлага на Владата разрешување на работодадниот орган; Согласно член 142 од Законот, Одборот за контрола на материјално-финансиското работење е составен од претседател и три члена кои ги именува и разрешува Владата.

Врз основа на член 124 став 2 од **Законот за основното образование** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 103/2008 – 19 август 2008 година; 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016 и 67/2017), училишниот одбор на основното училиште е составен од девет члена и тоа: тројца претставници од наставниците, стручните соработници и воспитувачите од училиштето, тројца претставници од родителите на учениците, двајца претставници од основачот и еден претставник од Министерството.

Кај дел од образовните установи кои се водат како **Заводи за рехабилитација** се применети одредбите Согласно член 100 став 1 од Законот за социјалната заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2009, 36/2011, 51/2011, 166/2012, 15/2013, 79/2013, 164/2013, 187/2013, 38/2014, 44/2014, 116/2014 и 180/2014, 33/2015, 72/2015, 104/2015, 150/2015, 173/2015, 192/2015 и 30/2016) орган на управување во јавната установа е управниот одбор. УО го сочинуваат пет члена именувани од основачот, од кои двајца члена се од редот на стручните работници во установата за социјална заштита (став 2 од чл.100). Членовите на управниот одбор се избираат со мандат од четири години (став 6 од член 100). За вршење на внатрешна контрола на работењето на установите за социјална заштита, согласно член 107 од наведениот Закон, основачот формира орган за надзор кој го сочинуваат три члена именувани од основачот.

**Спортската академија** Државно средно училиште „Спортска академија“, Скопје, согласно член 4 од Законот за спортска академија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 115/2014, 129/2015, 146/2015, 30/2016 и 142/2016) е државно средно училиште и се основа само за остварување на планови и програми за гимназиско образование на одредени категории ученици за кои државата има посебен интерес. Спортската академија има својство на правно лице и се запишува во Централниот регистар на РМ. Согласно Законот за средно образование, чл. 5, државно средно училиште основа Владата. (член 5 од наведениот Закон). Орган на управување во јавното средно училиште, согласно член 88 од Законот е училишниот одбор, составен од 12 члена и тоа: 4 претставници од наставниците; 3 претставници од родителите односно старателите на учениците; 3 претставници од основачот и по еден претставник од министерството и од деловната заедница. Претставниците на основачот за државните средни училишта ги именува и разрешува Владата на Република Македонија. Се именуваат за период од четири години со право на уште еден избор (член 39 од наведениот Закон). Закон за средното образование: („Службен весник на Република Македонија“ бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016 и 67/2017).

**Закон за високото образование** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 35/2008, 103/2008, 26/2009, 83/2009, 115/2010, 17/2011, 51/2011, 123/2012, 15/2013, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 130/2014, 10/2015, 127/2016). Согласно член 70 од Законот, одборот е составен од 23 члена од кои девет од редот на професорите избрани од Интеруниверзитетската конференција, соодветно на застапеноста на универзитетите според нивното учество во вкупниот број на прв пат запишани студенти во студиската година, два члена од МАНУ, еден претставник на најрепрезентативното тело на работодавците, два члена од интеруниверзитетскиот парламент на студентите и девет члена именувани од Владата на РМ од кои најмалку шест члена се од редот на професорите на високообразовните установи.

Согласно член 34 од **Законот за научно-истражувачката дејност** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 46/2008, 103/2008, 24/2011, 80/2012, 24/2013, 147/2013, 41/2014, 145/2015, 154/2015, 30/2016 и 53/2016), согласност на одлуката за избор и разрешување на директор на јавната научна установа дава Владата. Согласно член 30 од Законот за научно-истражувачката дејност, советот на јавната научна установа го сочинуваат девет члена од кои шест се претставници на вработените во установата и тројца се претставници кои ги определува Владата – само тие се броени бидејќи другите се вработени и се членови по функција.

Согласно член 34 од **Законот за студентскиот стандард** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 15/2013, исправка 30/2013, 120/2013, 41/2014, 146/2015, 30/2016 и 178/2016), (1) орган на управување во државниот студентски дом е управниот одбор. (2) Управниот одбор на државниот студентски дом е составен од седум члена, и тоа: тројца претставници на основачот, двајца од редот на вработените во студентскиот дом, еден претставник од здружението на студентите од универзитетот каде што студентскиот дом е придружна членка и еден претставник од универзитетот каде што студентскиот дом е придружна членка, а врз принципите на стручност и компетентност.

Согласно член 58 од **Законот за ученичкиот стандард** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/2005, 117/2008, 17/2011, 135/2011, 15/2013, 41/2014, 146/2015 и 30/2016), орган на управување во јавниот ученички дом е управниот одбор. Управниот одбор во јавните ученички домови е составен од седум члена и тоа: двајца претставници од воспитувачите и стручните соработници, еден претставник од родителите, односно старателите на учениците, тројца претставници од основачот и еден претставник од министерството. Претставниците на основачот за државните ученички домови (согласно член 10 став 3 од наведениот Закон, државен ученички дом може да основа Владата за категории ученици за кои има посебен интерес) ги именува и разрешува Владата, за период од четири години, со право на уште еден избор. УО од редот на своите членови избира претседател. Според Член 58, Орган на управување во јавниот ученички дом е управниот одбор. Управниот одбор во јавните ученички домови е составен од седум члена, и тоа: двајца претставници од воспитувачите и стручните соработници, еден претставник од родителите, односно старателите на учениците, тројца претставници од основачот и еден претставник од министерството. Член 62, Директорот е раководен орган на ученичкиот дом и е одговорен за законитоста во работата и за материјално-финансиското работење на домот. Директорот на општинскиот ученички дом се избира и разрешува од градоначалникот на општината, согласно со овој Закон. Директорот на ученичкиот дом на градот Скопје се избира и разрешува од градоначалникот на градот Скопје, согласно со овој Закон. Директорот на државниот ученички дом се избира и разрешува од управниот одбор по претходна согласност од министерството, согласно со овој Закон;

Според член 100 од новиот **Закон за здравствената заштита** (43/2012, 145/2012, 87/2012, 164/2013, 39/2014, 43/2014, 132/2014, 188/2014, 10/2015, 61/2015, 154/2015, 192/2015, 17/2016 и 37/2016), управниот одбор на јавните здравствени установи го сочинуваат пет члена од кои тројца претставници на основачот (Владата). Според член 104, раководен орган на ЈЗУ е директор. Според член 105, (1) По исклучок од членот 104 од овој Закон во јавна здравствена установа, здравствен дом со над 1.000 вработени, универзитетски клинички центар, универзитетска клиника, клиничка болница, универзитетски институт и институт се именуваат двајца директори и тоа организациски директор и медицински директор кои се одговорни за работењето на јавната здравствена установа и за обврските што се преземаат во правниот промет во согласност со надлежностите утврдени со овој или друг закон, подзаконските прописи и менаџерскиот договор. Според член 107, (1) Директор на јавна здравствена установа се именува врз основа на јавен конкурс распишан од управниот одбор на јавната здравствена установа. (2) Директорот на јавна здравствена установа го именува, односно разрешува министерот за здравство. (3) Министерот за здравство за именувањето, односно разрешувањето на директорот на јавната здравствена установа може да побара мислење од Здравствениот совет. (4) Мандатот на директорот трае четири години и Закон за комплементарна и алтернативна медицина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 25/2015);

**Закон за култура** (СЛВРМ бр. 31/1998, 49/2003, 82/2005, 24/2007, 15/2008, 116/2010, 47/2011, 51/2011, 136/2012, 23/2013, 187/2013, 44/2014, 61/2015) Член 27, Органи на национална установа се директор и управен одбор. Член 28 (1) Орган на раководење на национална установа е директор. Член 30, (1) Јавниот оглас за директор го распишува Министерството за култура. Кандидатите за директори на јавниот оглас задолжително доставуваат свој предлог на програма за работа и развој на установата. (2) Министерот за култура го избира и разрешува директорот најдоцна три месеци пред истекот на мандатот на претходниот директор.

Член 35, (1) Орган на управување на национална установа е управниот одбор. (2) Управниот одбор го сочинуваат пет претставници што ги именува и разрешува министерот за култура, од кои двајца претставници се од редот на истакнати поединци од областа на културата, еден е од локалната самоуправа и двајца претставници од вработените во установата. Во установа со помалку од десет вработени, во управниот одбор се именува еден член од вработените, еден од локалната самоуправа и три члена од редот на истакнатите поединци од областа на културата. Претставникот на локалната самоуправа во управниот одбор го предлага градоначалникот на единицата на локалната самоуправа каде што се наоѓа седиштето на установата.

Член 38, Одредбите од овој Закон што се однесуваат на национална установа, соодветно се применуваат и на општинска – градска установа, особено за основањето, работата, раководењето, управувањето, одлучувањето и финансирањето на националната установа, како и за правата од работен однос на вработените во националната установа, доколку со Законот за локалната самоуправа или со закон за одделна дејност во културата не е поинаку утврдено.

Член 54, (1) Дејноста на домовите на културата, во смисла на овој Закон, е програмски и функционално поттикнување и развој на културата, особено на творештвото на децата и младината, на културно-уметничкиот аматеризам и објавувањето културно-уметнички дела, како и за вршење други дејности од областа на културата, согласно со Закон. (2) Назив на установа или на друго правно лице што ја врши дејноста од ставот 1 на овој член е: дом на културата, центар за култура, концертен центар, дом за деца и млади и слично, и Закон за библиотеките (СЛВРМ бр.66/04, 89/08, 116/10, 51/11, 88/15, 152/15, 39/16 ) чл. 13, Раководење со локални библиотеки, член 12, (1) Орган на раководење на локалната библиотека е директорот. (2) Градоначалникот го избира и разрешува директорот на библиотеката. Управување со локална библиотека, член 13, (1) Орган на управување на локалната библиотека е управниот одбор. (2) Управниот одбор го сочинуваат пет претставници кои ги именува советот на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје од кои тројца се претставници од редот на истакнатите поединци од областа на културата и двајца претставници од редот на вработените во библиотеката, стручни и компетентни лица. (3) Управниот одбор на библиотеката го донесува статутот на библиотеката, ги утврдува политиката и принципите за развој на библиотеката, ја предлага годишната програма за работа на библиотеката, финансискиот план и годишната сметка на библиотеката и врши други работи утврдени со актот за основање и статутот. (4) Другите прашања поврзани со работата на управниот одбор се регулираат со статутот на библиотеката.

Согласно член 100 став 1 од **Законот за социјалната заштита** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2009, 36/2011, 51/2011, 166/2012, 15/2013, 79/2013, 164/2013, 187/2013, 38/2014, 44/2014, 116/2014, 180/2014, 33/2015, 72/2015, 104/2015, 150/2015, 173/2015, 192/2015 и 30/2016) орган на управување во јавната установа е управниот одбор. УО на центарот за социјална работа го сочинуваат пет члена именувани од основачот, од кои еден член предложен од советот на општината на чие подрачје е седиштето на центарот за социјална работа, еден член од редот на стручните работници во центарот и тројца претставници на основачот (став 3 од чл. 100). Членовите на управниот одбор се избираат со мандат од четири години. За вршење на внатрешна контрола на работењето на установите за социјална заштита, согласно член 107 од наведениот Закон, основачот формира орган за надзор кој го сочинуваат три члена именувани од основачот, се именуваат со мандат од 4 години.

Закон за заштита на децата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 23/2013, 12/2014, 44/2014, 144/2014, 10/2015, 25/2015, 150/2015, 192/2015 и 27/2016), согласно член 114 од Законот, орган на управување во јавна установа за деца е управен одбор. Управниот одбор на јавната установа за деца основана од Владата го сочинуваат претставници на основачот на јавната установа за деца, на родителите и на општината и општината во градот Скопје на чие подрачје е седиштето на установата, односно градот Скопје за детското одморалиште.

Во јавната установа за деца основана од Владата, согласно член 114, став 2 од Законот, управниот одбор брои седум члена и тоа четири претставници од основачот, еден претставник од јавната установа за деца, еден претставник од родителите на децата и еден претставник од општината и општината во Градот Скопје, односно од градот Скопје за детското одморалиште.

Претставниците на основачот ги именува и разрешува Владата на предлог на министерството (став 4).

Практично како јавни установи основани според сите овие различни законски основи, пребројани се вкупно 865 јавни установи.

Во државата има и три национални паркови во кои се избираат управен одбор и надзорен одбор, а управниот одбор го избира директорот односно 3 директори, 15 члена на управен одбор и 4 члена на надзорен одбор. Членовите на управниот одбор ги именува и разрешува Владата на Република Македонија. Составот, начинот на избирање на членовите на управниот одбор, неговата надлежност и начинот на одлучување се уредуваат со статутот на јавната установа – национален парк.

Во областа на основното образование основани се 354 како основни училишта со двостепена структура на управување, училиштен одбор од 9 члена и директор. Две установи, иако се водат како основно училиште, пружаат и социјална заштита: Ј. У. Заводот за рехабилитација на деца и младинци, Скопје, и Заводот за рехабилитација на деца со оштетен слух, говор и глас и други проблеми во развојот „Кочо Рацин – Битола“ и тие имаат 5 члена на управен одбор, 3 члена на надзорен одбор и директор. Основните училишта се основаат и како државни (заводи) и како општински.

Во областа на средното образование основани се 108 јавни установи, како државни средни училишта, општински средни училишта и центри, а можат да бидат гимназии и стручни средни училишта. Со средните училишта управуваат 12 члена на училишниот одбор и директор, а општинскиот електро-машински училиштен центар „Св. Наум Охридски“ и Автосообраќајниот училиштен центар „Боро Петрушевски“ од Скопје имаат и заменик-директори.

Во рамките на високото образование, во поширока смисла, основани се 46 установи како универзитети и факултети и Одборот за акредитација и евалуација на високото образование. Како јавни научни установи, институти во рамките на универзитетите, основани се 4 јавни научни установи, а како самостојни научни установи основани се: Филмската академија во Охрид, Хидробиолошкиот завод – Охрид, Институтот за старословенска култура во Прилеп и Институтот за духовно културно наследство на Албанците, Скопје.

Како домови, во областа на образованието основани се 8 државни студентски дома, 2 државни ученички дома и 6 општински ученички дома. Домовите имаат двостепена структура на управување, со управен одбор од 7 члена и директор.

Во областа на здравството основани се 133 јавни здравствени установи во различни организациски облици, како: центри за јавно здравје, болници, универзитетски клиници, институти итн. Сите здравствени установи имаат управен одбор од 5 члена (со исклучок на Јавната установа од областа на здравството за потребите на ЈЗУ Универзитетски клиници, завод и ургентен центар – Скопје, која има УО од 4 члена, и еден или двајца директори.

Во областа на културата основани се 111 установи, државни или општински, како музеи, меморијални центри, конзерваторски центри, библиотеки, домови на култура, како зоолошки градини и др. Установите од областа на културата имаат двостепена структура на управување со управен одбор од 5 члена и директор.

Во областа на социјалната заштита и заштитата на децата основани се 107 државни и општински јавни установи како градинки, заводи за згрижување, воспитување и образование на деца и младинци, социјална заштита на стари лица, детски одморалишта, центри за социјална работа и меѓуопштински центри за социјална работа и др. Установите за социјална заштита, имаат тристепена структура на управување, со 5 члена на управен одбор, 3 члена на надзорен одбор и директор, а градинките имаат тростепена структура на управување, со 7 члена на управен одбор, 3 члена на надзорен одбор и директор.

Други јавни установи во Република Македонија се Академијата за наставници, ЈУ за сместување на лица баратели на право на азил, Агенцијата за вработување, казнено-поправните установи, затворите и домовите со отворено одделение, воспитно-поправниот дом за малолетници во Тетово, центрите за стручно образование и обука, центрите за образование на возрасни и Македонската академија на науките и уметностите.



## Јавни претпријатија

Јавните претпријатија се основаат поради вршење дејности од јавен интерес, а како основач на јавно претпријатие може да се јават Република Македонија, општините и градот Скопје во согласност со овој Закон, со цел за вршење на дејности од јавен интерес на територијата на Република Македонија. Во име на Република Македонија јавни претпријатија основа Владата на Република Македонија, во име на општината советот на општината и во име на градот Скопје Советот на градот Скопје. Она што ги разликува јавните претпријатија од класичните административни организации е што функционираат согласно правилата и начелата на конкурентност, освен кога конкуренцијата би го нарушила вршењето на јавната дејност.<sup>21</sup>

Најчеста дејност на јавните претпријатија се комуналните дејности: снабдување со вода, обработка и испорака на технолошка вода, одведување и пречистување на отпадни води, одведување и испуштање на атмосферски води, јавен градски и приградски превоз, обработка и депонирање на комунален цврст отпад, депонирање на индустриски отпад и штетни материји, депонирање отпадоци што се создаваат со изведување на градежни работи, одржување на јавна чистота во градски и други населби, одржување и користење на паркови, зеленило, парк-шуми, водни и рекреативни површини, одржување на улична сообраќајна сигнализација и други инфраструктурни објекти од локално значење, одржување на јавно осветлување, одржување и користење на јавниот простор, одржување и користење на пазари на големо и мало, вршење на оџачарски услуги, одржување на комунални уреди, отстранување и чување на непрописно паркирани возила, хаварисани возила, земјоделски машини и сл., отстранување и чување на ситна и крупна стока и живина во урбани средини, сечење и складирање на огревно дрво и јаглен на јавни и сообраќајни површини, производство, односно печење вар и дрвен јаглен во урбани средини итн.<sup>22</sup>

Во Република Македонија има вкупно 125 јавни претпријатија, државни и општински. Јавните претпријатија имаат тристепенa структура на управување. Управен одбор кој може да брои од 5 до 15 члена, а чиишто членови ги избира и разрешува основачот, 5 члена на надзорен одбор и директор кого управниот одбор го избира по пат на јавен оглас. На чело на јавните претпријатија во Ре-

<sup>21</sup> Закон за јавни претпријатија (СЛВРМ бр. 38/1996, 6/2002, 40/2003, 49/2006, 22/2007, 83/2009, 97/2010, 6/2012, 119/2013, 41/2014, 138/2014, 25/2015, 61/2015) чл. 1; чл. 2;

<sup>22</sup> Закон за комунални дејности (СЛВРМ бр.45/1997, 5/1999, 23/1999, 52/2001, 45/2002, 16/2004, 5/2009) чл.3;

публика Македонија се наоѓаат 125 директори, 727 члена на управни одбори и 609 члена на надзорни одбори.

## Друштва

Четиринаесетте акционерски друштва во државна сопственост и 5-те друштва со ограничена одговорност на едно лице, во кои државата именува управители и избира членови на надзорен одбор, се друштва, односно компании кои работат и се организирани согласно со Законот за трговските друштва, па оттаму и вработените имаат статус на работници согласно Законот за работните односи. Она што ги разликува овие друштва, од трговските друштва и акционерските друштва во кои Владата има дел од акциите, е што последните се приватни компании, а Владата во име на државата именува претставници во органите на управување, но, сепак, недвосмислено се дел од приватниот сектор.

АД во државна сопственост се АД во кои единствен акционер во име на државата е Владата на Република Македонија, а овие компании вршат работи со јавно овластување добиено од самиот основач или од надлежното министерство – што, на еден или друг начин, значи сами за себе, работат профитно. Сепак профитот се издава како дивиденда на основачот – односно Владата, што значи се враќа во буџетот додека вработените немаат статус и не подлежат на истите правила за вработување како и вработените во јавниот сектор, а за критериумите за избор и разрешување на членовите на управните одбори и надзорните одбори одлучуваат самите друштва со Статут кој го одобрува основачот односно Владата.

Останува контроверзно постоењето на овие друштва, и нема единствен став дали тие се дел од јавниот сектор или не се. Согласно со Законот за трговски друштва тие се приватни компании, само што сопственикот е Владата. Согласно со Законот за јавни претпријатија, друштвата кои вршат дејности од јавен интерес (независно дали се претходно јавни претпријатија кои се трансформирани во АД или ДООЕЛ или, пак, се ДООЕЛ на кои им е доверено јавно овластување) подлежат на истите правила, принципи за работа и одговорност како и јавните претпријатија. А како правило, јавни претпријатија се организираат во АД доколку во нив приватни физички лица или правни лица вложат капитал.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Закон за јавни претпријатија (СЛВРМ бр. 38/1996, 6/2002, 40/2003, 49/2006, 22/2007, 83/2009, 97/2010, 6/2012, 119/2013, 41/2014, 138/2014, 25/2015, 61/2015) чл. 2, ст.2, ст.3, чл. 2-а, чл. 4, 4-а, чл. 7, чл.8, 8-в; и Закон за трговски друштва („Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/2004, 84/2005, 25/2007, 87/2008, 42/2010, 48/2010, 24/2011, 166/2012, 70/2013, 119/2013,

Поради специфичноста на статусот на овие друштва, во приказот на овој извештај ги вклучивме само оние коишто ги избира Владата на Република Македонија. Во АД во кои единствен акционер е Владата на Република Македонија тоа се 3 члена на управни одбори, 67 члена на надзорни одбори и 7 члена во одборот на директори во АД Водостопанство на РМ во државна сопственост. Во АД во кои Владата е акционер, тоа се 1 член на надзорен одбор и 18 члена на одбори на директори. Како управители и членови во надзорни одбори во ДООЕЛ, во државна сопственост се избираат вкупно 10 члена на надзорни одбори и 5 управители.

# Раководење и управување во јавниот сектор

## Управните и надзорните тела

Дискусиите за начините на управување и раководење со институциите се манифестација на постојаната потрага по подобрување на отчетноста и перформансите на институциите.

Со цел да се зајакне ефикасноста и ефективноста на јавниот сектор и да се подобри отчетноста, голем дел од владите во светот ја отвораат темата за улогата на управните и надзорните тела во раководењето и управувањето со институциите. Имено, по периодот на раздвојување на одговорноста меѓу процесот на креирање политики и нивна имплементација и создавање голем број на агенции и други институции, сега главното прашање, во рамките на земјите членки на ОЕЦД, е како да се подобрат координативните механизми меѓу владата, министерствата и агенциите, односно оние кои ги основале.<sup>24</sup>

Отчетноста, линијата на одговорност, кој кому и на каков начин известува; дефинирањето на целите на институциите и нивната корелација со приоритетите на владата; следењето на остварувањата и перформансите и советодавната улога на управните тела за нивната изведба се во суштината на дебатите за доброто управување.

Доколку се земе предвид дека управните и раководните структури на институциите имаат исклучителна одговорност да испорачаат јавни услуги и политики, тогаш застапеноста и начинот на избирањето на членовите во овие тела имаат огромна улога во овие остварувања. Затоа е важно да се воспостават добри практики и зајакната улога на управните и надзорните тела врз раководењето на институциите.

Во Република Македонија, на чело со јавните институции секогаш се наоѓа лице или група која доаѓа до местото по пат на политика. Од претседателот на државата, пратениците, советниците на општините, градоначалниците кои се избрани непосредно од граѓаните на општи избори, премиерот и министрите, директорите на регулаторните тела и самостојните органи на државата

<sup>24</sup> OECD (2004) *OECD Principles of Corporate Governance: 2004*, OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>

како и судиите ги избираат пратениците, додека после пратениците директорот на агенцијата за разузнавање и гувернерот на народната банка ги именува претседателот. Владата ги именува и избира директорите на самостојните органи на управата и органите во состав, членовите на управните одбори и одборите за надзор на јавните претпријатија и установите основани од Владата. Советниците на општините ги избираат членовите управните одбори и одборите за надзор на јавните претпријатија и установите кои ги основала општината вклучително и свои претставници во училишните одбори на средните општински училишта, а единствено универзитетите самите ги избираат органите на управување без претставници на кој било носител на власт.

Самостојните органи на државната управа, самостојните државни органи, регулаторните тела, правните лица со јавни овластувања, јавните претпријатија и јавните установи се институции кои имаат управни и надзорни одбори. Тие се одговорни за водството, насоките и контролата на институциите на кој им служат и го застапуваат јавниот интерес.

Начинот на кој се избираат и именуваат членови на управните одбори, нивните улоги и одговорности за функцијата за која се назначени мора да бидат јасно пропишани во законите. За жал, критериумите за избор и постапката се нејасни и недоволно познати во јавноста.

**Табела 2.** Пример за начинот на регулација на процесот на именување и назначување на членови во управните одбори

### Примерок на институции

#### Агенција за енергетика

Член 7 од Законот за основање на Агенција за енергетика

Со Агенцијата управува Управен одбор на Агенцијата кој се состои од пет члена.

Членовите на Управниот одбор на Агенцијата ги именува и разрешува Владата на Република Македонија, имајќи ја предвид соодветната и правичната застапеност на припадниците на сите заедници.

Мандатот на членовите на Управниот одбор трае четири години, со можност за уште еден преизбор.

### Катастар на недвижности

Член 10 од Законот за катастар на недвижности

- (1) Членовите на Управниот одбор ги именува и разрешува Владата на Република Македонија за период од пет години, без право на повторен избор.
- (2) Членовите на Управниот одбор избираат претседател од своите редови на првата седница на Управниот одбор.
- (3) Кога некој член на Управниот одбор ќе престане да ја врши должноста пред истекот на мандатот, на негово место се именува друг член до истекот на мандатот на членот кој се заменува.

### Агенција за филм на Република Македонија

Член 20 од Законот за филмската дејност

- (1) Со работата на Агенцијата управува Управен одбор чии претседател и членови ги именува и ги разрешува Владата на Република Македонија, со мандат од две години, а може повторно да бидат именувани само уште еден мандат.
- (2) Управниот одбор на Агенцијата го сочинуваат претседател и четири члена од кои еден се именува од редот на истакнатите поединци од областа на филмската дејност, еден на предлог на Асоцијацијата на филмски здруженија од Република Македонија или Стопанската комора која ги застапува филмските продуценти, двајца од редот на дипломираните правници и еден од редот на дипломираните економисти.
- (3) Претседателот и членовите на Управниот одбор на Агенцијата се именуваат врз принципот на стручност и компетентност и правична застапеност на заедниците во Република Македонија

### Јавно претпријатие „МАКЕДОНСКИ ШУМИ“

Член 17 од Законот за јавните претпријатија

Управниот одбор на јавното претпријатие се состои од најмалку пет, а најмногу 15 члена. Во Управниот одбор основачот именува, односно разрешува претставници 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.

За претседател и член на управниот одбор може да биде именувано лице кое ги исполнува следниве услови:

- е државјанин на Република Македонија,
- има стекнати најмалку 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен образование,
- во моментот на именувањето со правосилна судска пресуда не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професија, дејност или должност и
- има минимум три години работно искуство.

Времетраењето на мандатот на членовите на Управниот одбор не може да биде подолг од четири години.

Управните одбори најчесто се именувани од Владата на Република Македонија, Собранието, Градот Скопје, односно од основачот.

Најголем дел од управните одбори имаат силна управувачка функција, односно ги носат клучните акти на институцијата, ги определуваат стратешките насоки, го следат финансиското работење, одлучуваат за внатрешната организација и го избираат и разрешуваат директорот врз основа на распишан конкурс (особено во случајот на јавните претпријатија).

Дел од управните одбори имаат и управувачка и советодавна функција, односно немаат мандат да го изберат и разрешат директорот на институцијата. И нив и членовите на управните одбори ги именува и разрешува Владата (пр., Агенција за филм, Катастар на недвижности, Агенција за странски инвестиции и промоција на извозот на Република Македонија итн.).

Во одредени случаи, како што се установите од областа на културата, членовите на управните одбори ги именува и разрешува министерот, а директорот на јавната установа го избира министерот врз основа на јавен оглас.

Останува широка забелешка дека за многу избрани функции, за оние за кои има пропишани критериуми за избор, тие се само општи и многу непрецизни, односно условите се најчесто навршени 18 години, неосудуваност, соодветно образование (честопати паушално) и одреден број години искуство. Отворено е прашањето што ќе се случи доколку се постават попрецизни критериуми? Дали ќе добиеме подобри кандидати или, пак, ќе се соочиме со демографски ограничувања да се избираат луѓе по демократски пат? Дали има доволно професионалци кои би се нафатиле да конкурираат редовно за секое од илјадниците места? Демократијата, сепак, функционира добро кога има правичен натпревар – но, пред сè, натпревар! Од последните парламентарни и локални избори, се соочивме со состојбата подолг временски период, многу места во управните одбори, но и директорски места да се пополнат со вршители на должност. До ноември 2017 некои процени се дека дури 30 % од директорите биле В.Д., а од јануари до март 2018 дури 51 директор се избрани по пат на јавен конкурс.<sup>25</sup> Дали ова, можеби, ни укажува на капацитетите во Република Македонија? Нека остане ова, отворено прашање.

<sup>25</sup> Според извор од емисијата 360 на Алсат телевизија: Владата не открива кој сè се пријавил на конкурсот за директори, повторно назначени само в.д. АЛСАТ 360.20.3.2018 г.

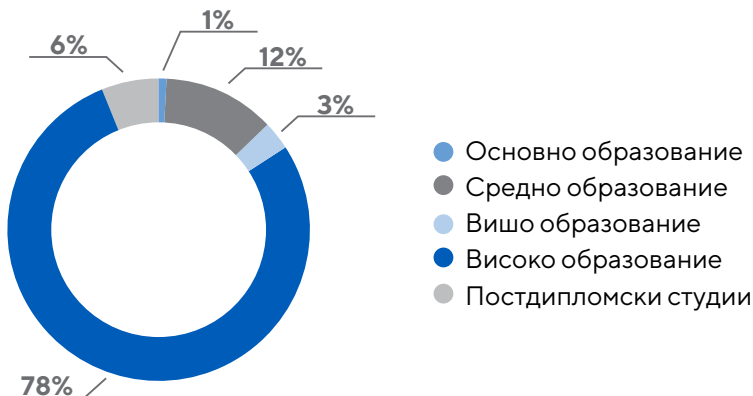
<sup>40</sup>стапно на: <https://www.youtube.com/watch?v=Vg7brL8pH60>;

# Структура и трошоци на управните и надзорните тела

**В**купниот број именувани и избрани лица по сите основи, (табела 1) во Република Македонија изнесува 12.275. Од нив, вкупно именувани во јавниот сектор се 12.164, што изнесува 9,3 % од вкупно вработените во јавниот сектор. Вкупниот број именувани и избрани лица во јавната администрација, пак, е 11.404 лица, односно 8,9 % од вкупно вработените во јавната администрација.

Со цел да се утврдат одредени состојби во однос на структурата и трошоците во делот на управните одбори, беа идентификувани 506 институции за кои се избираат и именуваат управни одбори. За 474 од нив беа пронајдени контакти и упатени барања за пристап до информации од јавен карактер во облик на прашалник. На прашалникот одговориле вкупно 248 институции. Од примерокот на податоците добиени според образовната структура може да се забележи дека најголем дел од членовите на УО односно 78 % имаат завршено високо образование или постдипломски студии (6 %). Во надзорните одбори состојбата е еднакво задоволителна, односно има 83 % високообразовани лица и 5% со завршени постдипломски студии.

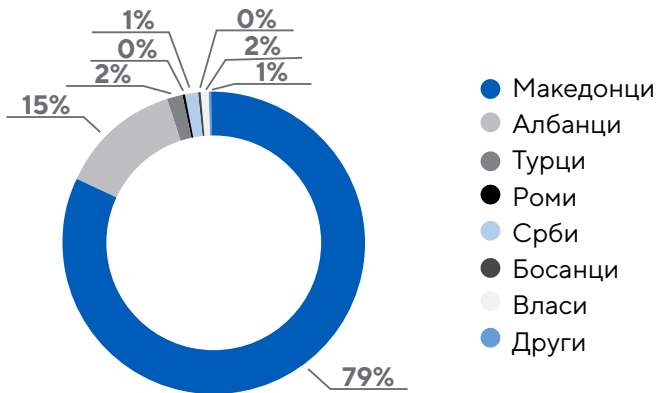
**Дијаграм 1.** Степен на образование на членови на УО





Структурата на управните одбори, во голема мера, се разликува во зависност од статусот на институцијата, но во Република Македонија овој број се движи од 5 до 7 члена, иако има институции чии управни тела имаат и до 15 члена<sup>26</sup>. Во однос на етничката застапеност, од примерокот на институциите може да се забележи дека 79 % се Македонци додека 15 % се Албанци. Во надзорните одбори Албанците се застапени со 13 %.

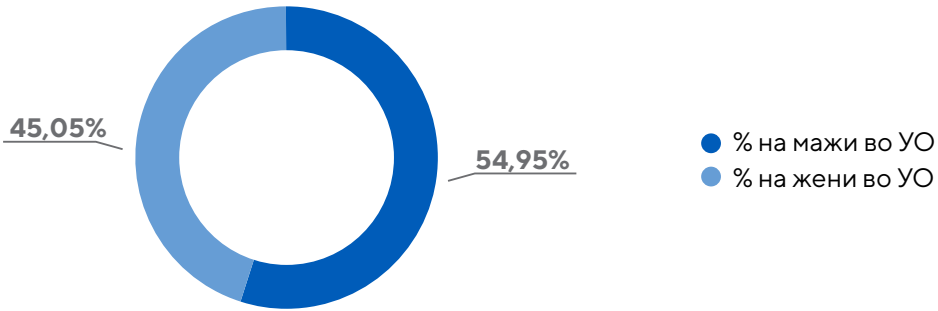
**Дијаграм 2.** Застапеност по етничка припадност на УО



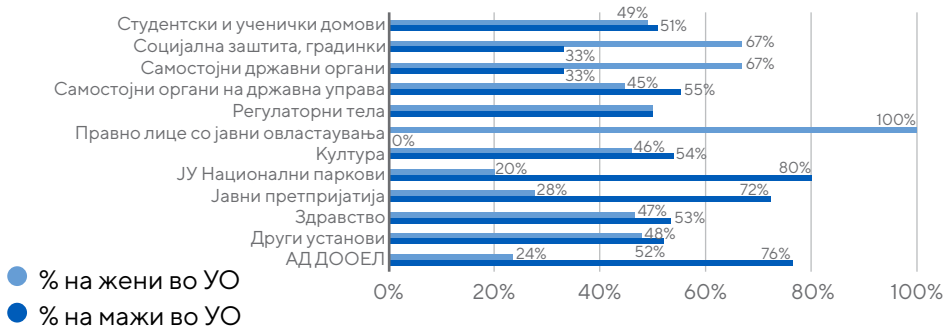
Закон за еднакви можности на жените и мажите („Службен Весник на Република Македонија“ бр. 6/2012). Закон за изменување и дополнување на Законот за еднакви можности на жените и мажите („Службен Весник на Република Македонија“ бр. 166/2014), упатува дека владата е должна да предвиди еднакво учество на жените и мажите при составот на нејзините работни тела и делегации, консултативните и координативните тела и другите органи и при именувањето на претставници во јавните претпријатија и установите. Едновременно ја обврзува Владата да објавува статистички податоци за застапеноста на мажите и жените во именуваните функции, одлучувачките структури, управните одбори и раководните структури во јавната администрација. Анализата на податоците покажува дека соодносот на мажите наспрема жените во управните одбори е приближен.

<sup>26</sup> Јавните претпријатија се институции со најбројни членови на управните одбори. Согласно член 17 од Законот за јавни претпријатија, бројот на членовите во управните одбори може да брое од 5 до 15 члена. „Македонски шуми“ е една од институциите чиј управен одбор брое 15 член.

**Дијаграм 3.** Застапеност на мажи и жени во УО



**Дијаграм 4.** Застапеност на мажи и жени во УО врз основа на дејности



Од прибавените податоци во телата на одлучување може да се согледа дека во јавните претпријатија и акционерските друштва доминантно се застапени мажи, а во областа социјална заштита и во самостојните државни органи се жени.

Според начинот на исплата на трошоците, управните и надзорните органи земаат надомест како месечен паушал без разлика на бројот на одржаните седници или надомест по одржана седница. Висината на исплатата се пропишува со посебен акт.

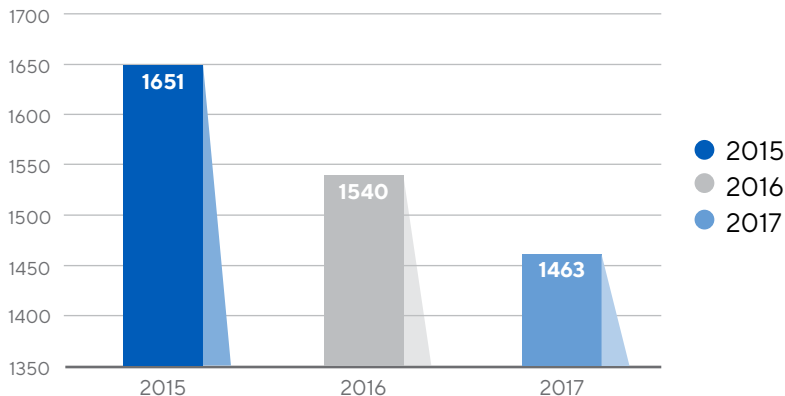
Месечен надомест кој најчесто се исплатува за претседател на Управен одбор изнесува 12.000 МКД односно 10.000 МКД за член на Управен одбор и исто толку изнесува висината на месечниот надомест за претседател односно член на надзорен одбор. Има ретки случаи каде што висината на надоместот изнесува или достигнува и до 16.000 МКД или 23.500 МКД за член на управен одбор. Кај надзорните одбори нема вакви варијации во исплатата на месечниот надомест.

Најнискиот месечен надомест за претседател на управен одбор – 3.000 МКД односно 1.000 МКД за член на управен одбор и отприлика толку 2-3.000 МКД изнесува висината на месечниот надомест за претседател односно член на надзорен одбор.

Висината на надоместокот кој се исплатува по седница многу варира зависно од институцијата, па и секторот или дејноста, и се движи од 500 или 700 МКД како најнизок надоместок за седница, па сè до 1800 до 2.500 МКД за седница. И тоа ги опфаќа најголемиот дел од случаите. Во поретки случаи, надоместокот за членовите на управен или надзорен одбор изнесува и по 8.000-10.000 МКД и тој се исплаќа за една одржана седница.

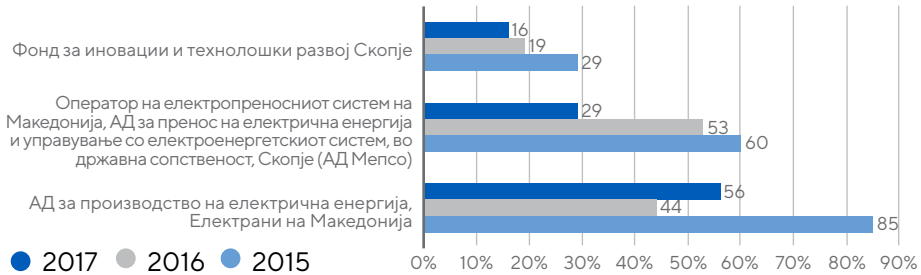
Во однос на бројот на одржаните седници на управните одбори, податоците укажуваат на распон од 1.463 сè до 1.651 седници вкупно за примерокот од 248 пополнети барања од институциите за период од три години наназад од 2015 до 2017 година. Доколку го земеме просечниот број на одржани седници за секоја од годините поединечно, истиот изнесува по околу 8-9 седници годишно во просек за секоја институција.

#### Дијаграм 5. Број на седници на УО по години



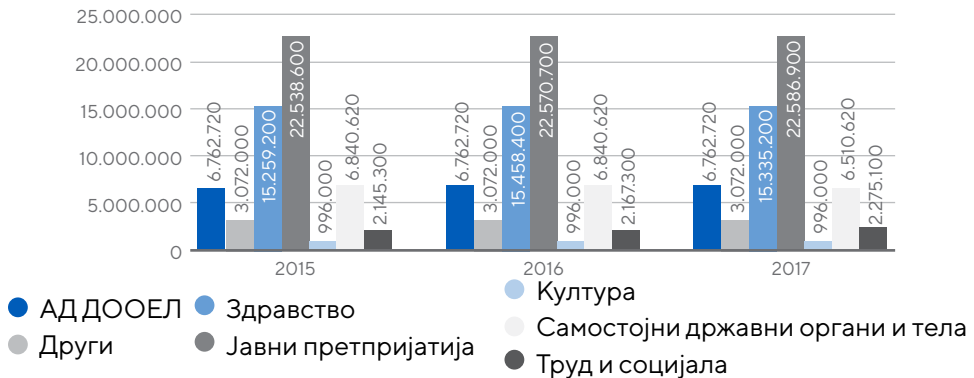
Бројот на седници на надзорните одбори е прилично помал и се движи околу 300-325 седници годишно за трите наведени години од 2015 до 2017 година. Додека просекот на одржани седници кај надзорните одбори се движи од 4-5 седници годишно по институција. Интересно е тоа што и овде можат да се издвојат истите институции кои се издвојуваат и кај управните одбори според бројот на одржани седници.

**Дијаграм 6:** Институции со најголем број одржани седници



Во однос на институциите кои се издвојуваат според бројот на одржани седници во текот на една година следните три институции отскокнуваат од просечниот број на седници споредбено со другите видови на институции. Две од издвоените припаѓаат на категоријата АД Дооел додека третата потпаѓа под категорија Самостојни државни органи. Кај истите исплатата на членовите на УО е на месечно ниво додека вкупниот годишен надомест се движи од 597.600 денари за АД за производство на електрична енергија, Електрани на Македонија до 6.165.120 денари за Операторот на електро-преносниот систем на Македонија, додека вкупната годишна исплата за Фондот за иновации и технолошки развој достигнува 744.000 денари.

**Дијаграм 7.** Преглед на трошоците за управни и надзорни одбори според сектор или дејност за период од три години



Интересно е да се забележи дека јавните претпријатија и установите во областа на здравството имале највисоки примања како членови на УО и НО. Годишно во јавните претпријатија се трошат околу 366.481,00 евра за надоместоци за членови на УО и 197.092,00 евра за членови на НО. Од примерокот институции здравството е следно, со највисок трошок од 249.352 илјади евра годишен трошок. Потоа следат АД ДООЕЛ и самостојните државни органи со 111.229,00 евра. Трошоците низ годините кај сите институции имаат одредена

константа и сумата е речиси иста за секоја година во периодот од 2015 до 2017.

Според податоците прибавени од 248 институции, можеме да забележиме дека на годишно ниво државата троши околу еден милион, сто деведесет и пет илјади евра. Конечно, доколку направиме проекција за вкупните трошоци за сите 506 институции кои имаат управни и надзорни одбори, овој трошок би можел да достигне 2.503.518,83 евра.

Табела 3. Преглед на вкупните трошоци и одлив на средствата за управни и надзорни одбори и проекција на годишно ниво

Трошоци	Управни одбори	Надзорни одбори	Вкупно
Паричен надомест – просек на годишно ниво во МКД	58.670.273,33	14.847.933,33	73.518.206,67
Паричен надомест – просечно на годишно ниво во ЕУР	953.988,18	241.429,81	1.195.417,99
Месечен надомест во ЕУР	79.499,02	20.119,15	99.618,17
Одговориле институции	248,00		
Вкупно институции со одбори	506,00		
Процент на добиени одговори	48 %		
Проектирани паричен надомест за сите институции (ЕУР)	1.997.901,48	505.617,35	2.503.518,83
	Управни одбори	Надзорни одбори	Вкупно
Број на лица во одбори во примерок	1.343	450	1.793
Проектиран број на лица во одбори за сите институции	2.813	942	3.755

# Сооднос на избраните и именуваните лица и вработените во јавен сектор

**А**ко го отворивме прашањето за рационалноста на бројот на именуваните и избраните лица, во однос на реалните можности, потреби и пригоди на Република Македонија, две работни се клучни: прво, да ја видиме целта, односно функцијата на јавната институција, па оттаму и дали именуваните и избраните лица се самите вршители на функциите на институцијата или, пак, се само органи на управување и надзор, а работата претежно ја вршат вработените, второ, да го видиме апсолутниот број на именувани лица во однос на вкупниот број вработени.

Од вкупно 1.334 институции опфатени со истражувањето, како поилустративни издвоивме 147 кои имаат до 10 вработени. На чело на овие 147 институции, кои вкупно имаат 852 вработени, стојат 1.003 именувани и избрани лица. Овој број е практично поголем од вкупниот број на вработени во овие 147 издвоени институции.

Неопходно е да се навлезе во видот и целта на работата на секоја од институциите.

На пример, органите во состав на министерствата на чело имаат по еден директор, и тој освен во исклучителни ситуации (а такви нема) не може да биде повеќе од вкупниот број вработени. Но и не треба да биде, неговата улога е да раководи со органот, а фактичката работа ја вршат административни службеници. Советот на јавни обвинители, на пр., има 8 функционери, 1 генерален секретар и 8 вработени. Членовите на советот ја вршат работата, а малата административна служба има сервисна улога за советот. Регулаторните тела следат иста логика. Но тешко е да оправдаме рационалност на регулаторно тело со 2 вработени, а 4 функционери, како што е Агенцијата за регулирање на железничкиот сообраќај. Исто така, интересна е и Комисијата за домување која брои 5 члена на Комисијата и административна служба од 4 вработени. Доколку обемот на работата е таков членовите на Комисијата да постигнуваат,

тогаш ова може да е рационално, но со 2 вработени останува да се запрашаме кој е оперативниот потенцијал на такво тело или дали сите лица ангажирани во процесот имаат засновано работен однос. Овие институции се земени само за пример, и авторите не алудираат директно на неправилностите.

Исто така, може да разбереме мала општина, со 11 члена на совет, и помала административна служба која го опслужува советот.

Но вистинска енигма се јавните установи и јавните претпријатија со помалку од 10 вработени бидејќи за нив се очекува дека токму вработените треба да ја вршат работата поради која е основана институцијата. За жал, голем број од институциите посочени во табела 3, се жртви на претходни чекори и надворешни околности. Дури 70 јавни установи имаат помалку од 10 вработени, а вкупно 389 вработени. Во органите на овие установи се избрани 454 лица. Како најекстремни случаи би ги истакнале, повторно, не тенденциозно, Локалната установа од областа на културата Градски музеј, Крива Паланка, Матичната библиотека „Кочо Рацин“ Пехчево, Научно-културните средби „Девет дена Крушевска Република“ (со статус на музеј), Општинската установа за деца и млади „Благој Мучето“ П. О. Струмица и ЈОУД Детска градинка „Фиљизи“, Општина Сарај, со по само 1 вработен, а сите имаат директор и по 5 члена на управен одбор.

# Заклучни согледувања и препораки

1. Демократијата и децентрализацијата како долгорочна цел на секоја демократска земја се право, цел, но и привилегија на развиените земји. А малите земји кои сè уште се развиваат, како што е Република Македонија, не можат да ги следат развиените во секој нивен чекор, напротив, мора да бидат креативни во своите институционални, кадровски, но и политички решенија.
2. Иако не се директно одговорни за раководењето со институцијата, управните одбори имаат сериозна одговорност да го следат управувањето со институциите. Од тие причини нивната улога во покренувањето на прашањата за остварување на целите на институцијата е многу значајна. Со оглед на тоа, неопходно е да се изградат соодветни стандарди за избраните и именуваните лица со утврдени критериуми за избор, како и стандардизирање на сите процедури околу нивниот избор, нивната улога и функција, како и ефективноста во извршувањето на нивната работа.
3. Членовите на управните и надзорните одбори треба да се луѓе со работно искуство, знаења, вештини во областа, но и знаења и вештини во делот на управувањето, раководењето со финансии, стратешка свест и управувањето со ризици. Се смета дека дополнителна предност може да биде географското подрачје од која доаѓаат и искуството од заедницата, особено доколку застапуваат одредени групи клучни за таа област. Членовите на управните одбори треба да бидат способни да ги објаснат промените и да ја демонстрираат врската меѓу институцијата и стратешките приоритети на владата. Оттука се предлага изборот на членовите на управните одбори да се темели на компетитивен процес низ соодветна процедура.
4. Со цел да се рационализираат трошоците за управување, композицијата на управните одбори треба да брои од 5 до 7 члена.
5. Претпоставената вредност, врз основа на примерокот на износот на потрошени средства на годишно ниво, на управни и надзорни одбори за сите институции кои имаат вакви или слични тела, изнесува околу 2.500.000 (два и пол милиони) евра, додека, пак, просечниот број одржани седници се движат меѓу 6-7. Неопходно е да се направи подетална анализа на трошоците во овие тела и да се предложат мерки за нивна рационализација.



6. Поради рационализацијата во однос на јавните претпријатија, може да се размислува за формирање на меѓуопштински служби<sup>27</sup>, со цел да се зголеми кадровскиот потенцијал на самите институции, а да се намали бројот на „функционерите“. Таму каде што посебните закони го дозволуваат тоа, истото го препорачуваме и за општинските установи.<sup>28</sup>
7. Можеме да претпоставиме дека во дел од институциите, како градинките, се ангажираат лица кои немаат уреден работен однос, но и дека во локалната библиотека, на пример, во Пехчево, нема потреба од повеќе библиотекарски, меѓутоа законскиот услов за составот на органите на управување налага да има повеќе „одлучувачи“ отколку извршител.
8. Слична е состојбата и со 31 јавно претпријатие, со помалку од 10 вработени. Вкупно во нив работат 170 вработени, а со по еден директор, 5 члена на надзорен одбор и меѓу 5 и 15 члена на управен одбор, и со овие јавни претпријатија управуваат 326 лица. Речиси двојно повеќе. И тука ќе ги истакнеме само најекстремните примери: Јавното комунално претпријатие „Лиќени Треска“, Јавното комунално претпријатие „Пела хигиена“, општина Могила, Јавното комунално претпријатие „Студеничани“, С. Студеничани, и Јавното претпријатие за комунални дејности и инфраструктура „Кратово“ од Кратово, со по еден официјално вработен и по 11 члена на органите на управување. И овие институции можеме да претпоставиме дека се резултат на надворешни околности, нефлексибилноста на Законот за јавните претпријатија за формирање на уште помалку органи на управување, но и можноста дека во претпријатијата се ангажирани лица кои немаат засновано работен однос на неопределено.

<sup>27</sup> Чл. 14, Закон за локалната самоуправа (СЛВРМ бр. 5/2002);

<sup>28</sup> Само за илустрација, тоа би значело неколку општински комунални претпријатија да се укинат и на нивно место да се основа едно меѓуопштинско јавно комунално претпријатие. Објектите, механизацијата и вработените ќе останат непроменети, но наместо да има неколку директори, неколку управни одбори и неколку надзорни одбори ќе има само еден.

## Извори:

1. Устав на Република Македонија
2. Закон за избор на претседател на Република Македонија, од 12 април 1994 и Закон за пратата на претседателот на Република Македонија и неговото семејство по престанување на функцијата од 2 јули 2004, Закон за одбрана, Закон за одликувања и признанија на Република Македонија
3. Закон за агенцијата за разузнавање (СЛВРМ бр. 19/95) чл. 3
4. Закон за народната банка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 158/10, 123/12, 43/14, 153/15 и 6/16) чл. 3
5. Закон за собранието на Република Македонија
6. Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014, 142/2016, 132/2017) чл. 4, 11, 12, 14, 19
7. Закон за електронски комуникации („Службен весник на РМ“ бр. 13/2005, 14/2007 и бр. 55/2007 и бр. 98/2008 и бр. 83/2010) чл. 6, 14, 15
8. Закон за поштенски услуги (СЛВРМ бр. 158/2010, 27/2014, 42/2014, 187/2014, 146/2015, 31/2016, 190/2016) чл. 7, 14, 18
9. Закон за железничкиот систем (СЛВРМ) чл. 2, 3, 7
10. Закон за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 29/2002, 85/2003, 40/2004, 113/2005, 29/2007, 88/2008, 48/2009, 50/2010, 171/2010, 36/2011, 98/2012, 13/2013, 164/2013, 44/2014), чл. 50
11. Закон за супервизија на осигурување, чл. 158-г
12. Закон за воздухопловство (Сл. весник на РМ бр. 14/2006, 24/2007, 103/2008, 67/2010, 24/2012, 80/2012, 155/2012, 42/2014, 97/2015, 152/2015, 27/2016, 31/2016), чл. 8, 9, 9-6
13. Закон за домување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 99/2009, 57/2010, 36/2011, 54/2011, 13/2012, 55/2013, 163/2013, 42/2014, 199/2014, 146/2015 и 31/2016) чл. 105
14. Закон за хартии од вредност, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 95/2005, 25/2007, 7/2008, 57/2010, 135/2011, 13/2013, 188/2013, 43/2014, 15/2015, 154/2015, 192/2015 и 23/2016), чл. 182, 183
15. Закон за енергетика („Службен весник на Република Македонија“ бр. 16/2011, 136/2011, 79/2013, 164/2013, 41/2014, 151/2014, 33/2015, 192/2015, 215/2015, 6/2016, 53/2016 и 189/2016) чл. 16
16. Закон за установи
17. Закон за јавното обвинителство (150/2007 и 111/2008) чл. 40, ст. 1
18. Закон за заштита на личните податоци (СЛВРМ 7/2005, 103/2008, 124/2008, 124/2010, 135/2011) Чл. 37
19. Закон за државната ревизија (СЛВРМ бр. 66/2010, 145/2010) чл. 3, 4
20. Изборен законик (СЛВРМ бр. 40/2006, 127/2006, 136/2008, 148/2008, 155/2008, 163/2008, 44/2011, 51/2011, 142/2012, 31/2013, 34/2013, 14/2014, 30/2014, 31/2015, 196/2015, 35/2016, 97/2016, 99/2016, 136/2016, 142/2016), чл. 17, 26, 33, 34, 38
21. Закон за јавни набавки (СЛВРМ бр. 136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011)
22. Закон за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка („Службен весник на Република Македонија“ број 130/2014 и број 53/2016)
23. Закон за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен („Службен весник на Република Македонија“, број 51/2011)
24. Закон за спречување на корупција (СЛВРМ бр. 8/2002, 33/2003, 46/2004, 89/2005,

- 126/2006, 7/2007, 10/2008, 161/2008, 145/2010, 97/2015, 148/2015) чл. 47, 48, 48-ж,
25. Закон за определување дополнителен услов за вршење јавна функција (СЛВРМ бр.14/2008, 24/2011, 86/2012);
  26. Закон за заштита на конкуренцијата (СЛВРМ бр. 01/2005);
  27. ЗАКОН ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР (СЛВРМ бр. Објавен во Службен весник број: 13/2006, 86/2008, 6/2010, 42/2014) чл.31
  28. Закон за централен регистар (“Службен весник на Република Македонија” бр.50/2001; 49/2003; 109/2005, 88/2008, 35/2011, 43/2014, 199/2014, 97/2015, 153/2015 и 27/2016)
  29. Закон за стручно образование и обука (СЛВРМ 71/2006, 117/2008, 148/2009, 17/2011, 24/2013, 137/2013, 41/2014 и 145/2015 и 55/2016) чл.9
  30. Закон за образование на возрастните (СЛВРМ бр. 7/2008, 17/2011, 51/2011, 74/2012, 41/2014, 144/2014 и 146/2015) чл.9
  31. Закон за учебници за основно и средно образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 98/2008, 99/2009, 83/2010,36/2011, 135/2011, 46/2012, 24/2013, 120/2013, 29/2014, 146/2015, 217/2015 и 30/2016) чл. 7
  32. Закон за основање на Агенција за енергетика на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.62/2005 и 41/2014) чл. 7, 8
  33. Закон за катастар на недвижности („Службен весник на Република Македонија“ бр. 55/2013, 41/2014, 115/2014, 116/2015, 153/2015, 192/2015, 61/2016 и 172/2016) чл.10, 12
  34. Закон за просторно и урбанистичко планирање 199/2014 (од 30.12.2014,44/2015, 193/2015, 31/2016 и 163/2016) чл. 59, 60
  35. Закон за основање на Агенција за поддршка на претприемништвото на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2003, 161/2009, 171/2010 и 41/2014) чл. 10
  36. Закон за основање Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството (“Службен весник на РМ” бр. 3/98 и 43/2014) чл. 5;
  37. Закон за основање на Агенција за странски инвестиции и промоција на извозот на Република Македонија (57/2010, 36/2011 и 41/2014) чл. 8
  38. Закон за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 98/2008, 145/2010, 104/2013, 187/2013, 43/2014, 160/2014, 97/2015 и 148/2015) чл.13, 14
  39. Закон за задолжителни нафтени резерви (144/2014, 178/2014) чл. 18, 19, 23, 46;
  40. Закон за стандардизација („Службен весник на Република Македонија“ бр. 54/2002, 84/2012, 23/2013, 41/2014 и 53/2016) чл. 15
  41. Закон за основање на Национална агенција за европски образовни програми и мобилност (“Службен весник на Република Македонија“ бр. 113/2007, 24/2011, 24/2013, 41/2014, 145/2015 и 55/2016) чл. 12
  42. Закон за ревизија на инструментот за претпристапна помош (ИПА) („Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/2010, 43/2014, 154/2015 и 27/2016) чл. 3, 4
  43. Закон за здравствена заштита (СЛВРМ43/2012, 145/2012, 65/2013, 87/2013, 164/2013, 39/2014, 43/2014, 101/2014, 132/2014, 188/2014, 10/2015, 61/2015, 154/2015, 192/2015, 17/2016, 37/2016, 93/2017) чл. 57, 100, 104, 105, 107, 328
  44. Закон за иновациската дејност („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2013 од 31.5.2013, 137/2013, 41/2014, 44/2015, 6/2016, 53/2016 и 190/2016) чл. 21, 29, 30, 32, 33
  45. Закон за Фондот за осигурување на депозити (63/2000, 29/2002, 43/2002, 49/2003, 81/2008, 158/2010, 43/2014, 15/2015, 153/2015 и 27/2016) чл. 13
  46. Закон за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 98/2012 од 1 август 2012, 166/2012, 15/2013, 170/2013, 43/2014, 44/2014, 97/2014,

- 113/2013, 160/2014, 188/2014, 20/2015, 61/2015, 97/2015, 129/2015, 147/2015, 154/2015, 173/2015, 217/2015 и 27/2016, 120/2016 и 132/2016) чл. 159
47. Закон за основање Национална агенција за нуклеарни технологии на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 115/2010) чл. 2, 10
48. Закон за судскиот совет на Република Македонија (СЛВРМ бр. 60/06) чл. 2, 6
49. Закон за јавното обвинителство (150/2007 и 111/2008) чл. 40
50. Закон за заштита на природата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 67/2004, 14/2006, 84/2007, 35/2010, 47/2011, 148/2011, 59/2012, 13/2013, 163/2013, 41/2014, 146/2015, 39/2016 и 63/2016) чл. 138
51. Закон за основното образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 103/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016 и 67/2017) чл. 124 ст.2
52. Закон за комплементарна и алтернативна медицина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 25/2015 и 39/2016) чл. 50, 51, 53
53. Закон за основање на Македонската академска истражувачка мрежа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2010, 47/2011 и 41/2014) чл. 2, 7
54. Закон за библиотеците (СЛВРМ бр. 66/04, 89/08, 116/10, 51/11, 88/15, 152/15, 39/16) чл. 13;
55. Закон за култура (СЛВРМ бр. 31/1998, 49/2003, 82/2005, 24/2007, 15/2008, 116/2010, 47/2011, 51/2011, 136/2012, 23/2013, 187/2013, 44/2014, 61/2015) Чл. 27, 28, 30, 38, 54
56. Закон за државен испитен центар („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/2008, 148/2009, 41/2014, 55/2016 и 142/2016) чл. 5, 9
57. Закон за студентски стандард („Службен весник на Република Македонија“ бр. 15/2013, 30/2013, 120/2013, 41/2014, 146/2015, 30/2016 и 178/2016) чл. 34
58. Закон за ученички стандард („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/2005, 117/2008, 17/2011, 135/2011, 15/2013, 41/2014, 146/2015 и 30/2016), чл. 58
59. Закон за спортска академија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 115/2014, 129/2015, 146/2015, 30/2016 и 142/2016) чл. 4
60. Закон за средно образование: („Службен весник на Република Македонија“ бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016 и 67/2017)
61. Закон за научно-истражувачка дејност („Службен весник на Република Македонија“ бр. 46/2008, 103/2008, 24/2011, 80/2012, 24/2013, 147/2013, 41/2014, 145/2015, 154/2015, 30/2016 и 53/2016) чл. 34
62. Закон за високо образование (СЛВРМ бр. 35/2008, 103/2008, 162/2008, 26/2009, 83/2009, 99/2009, 115/2010, 17/2011, 51/2011, 123/2012, 15/2013, 24/2013, 57/2013, 41/2014) чл. 70;
63. Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност (СЛВРМ бр. 37/97, 25/2000, 101/2000, 50/2001, 25/2003, 37/2004, 4/2005, 50/2006, 29/2007, 102/2008, 161/2008, 50/2010, 88/2010, 51/2011, 11/2012, 80/2012, 114/2012, 39/2014, 44/2014, 113/2014, 56/2015, 129/2015, 147/2015, 154/2015, 27/2016, 119/2016) чл. 89, 91
64. Закон за заштита на деца (консолидиран текст, 2017, извор [http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/zakoni/2017/zastita\\_deca\\_konsolidiran\\_2017\\_8.pdf](http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/zakoni/2017/zastita_deca_konsolidiran_2017_8.pdf)) Член 16, 17, 114, 131
65. Закон за социјална заштита (79/2009, 51/2010, 36/2011, 51/2011) чл. 100, 103, 107, 115;
66. Закон за Академијата за наставници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 10/2015, 192/2015, 30/2016 и 127/2016) чл. 1, 7, 20
67. Закон за јавни претпријатија (СЛВРМ бр. 38/1996, 6/2002, 40/2003, 49/2006, 22/2007, 83/2009, 97/2010, 6/2012, 119/2013, 41/2014, 138/2014, 25/2015, 61/2015) чл. 16, 17, 19-а, 23, 26;

68. Закон за основање на ЈП „Македонска радиодифузија“, („Сл. весник на РМ“ бр. 6/98; 98/2000 и 48/2009)
69. Законот за објавување на законите и другите прописи и акти во „Службен весник на Република Македонија“ („Службен весник на Република Македонија“ бр. 56/99 и 43/2002)
70. Закон за локална самоуправа (СЛВРМ бр. 5/2002)
71. Закон за територијална организација на Република Македонија (консолидиран текст)
72. Закон за установи (32/2005, 120/2005, 51/2011)
73. Закон за организација и работа на органите на државната управа (СЛВРМ бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010, 51/2011)
74. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=100#.WncwpainFPY>
75. <http://www.sz.gov.mk/index.php/pages/sekretar>
76. <https://1drv.ms/p/s!Avtrt4a6p452oPN7TObhgbOFOVR1RQ>
77. <http://is.gov.mk/organogram-na-is.nspix>
78. <http://www.sunr.mk/index.php/mk/2013-01-29-19-59-19/sovet-na-sunr>
79. <http://www.sjorm.gov.mk/SovetNaJavniteObviniteli.aspx>
80. Емисија 360 на Алсат Телевизија: Владата не открива кој сè се пријавил на конкурсот за директори, повторно назначени само в.д. АЛСАТ 360. 20.3.2018 г. Достапно на: <https://www.youtube.com/watch?v=Vg7brL8pH60>
81. Соопштение за распределба на мандатите за советници на општините, пресек на пристигнатите податоци на 17.1.2017 во 13:10 ч. Државна изборна комисија на Република Македонија. Достапно на: <https://drive.google.com/file/d/0B8ZpCwro9h-zTG9ZVHdYd3RkU1U/view>
  
82. Извештај за работата на јавните обвинителства во Република Македонија во 2015 г., Скопје, Јуни 2016 г., Јавно обвинителство на Република Македонија
83. Извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2016 г.
84. Gilardi Fabrizio (2008) *Delegation in the Regulatory State Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Edward Elgar;
85. Held David (2007) *Models of Democracy* 3d ed. Polity Press, Maiden MA
86. Dahlstrom Carl (2009) *Political appointments in 18 Democracies, 1975–2007* QoG Working Paper Series 2009:18, Goteborg University, the QoG Institute ([https://www.pol.gu.se/digitalAssets/1314/1314625\\_political-app.pdf](https://www.pol.gu.se/digitalAssets/1314/1314625_political-app.pdf))
87. Шкарик Светомир (2015) „Уставно право“, Култура, Скопје;
88. Телефонски анкети.

## Прилози:

### Прилог 1.

Преглед на именуваните и избраните лица и бројот на вработените во јавниот сектор

		бр. на институции	вработени	именувани/ избрани лица	% именувани/ избрани лица во однос на вработени
извршна власт	претседател на државата	1	56	3	5,4
	посебен државен орган (агенција за разузнавање)	1	248	1	0,4
	Влада на Република Македонија (+министерства)	16	<b>24.182</b>	109	0,5
	секретаријати во влада на РМ	3	<b>1.868</b>	3	0,2
	служби во владата на РМ	1	381	1	0,3
	органи во состав на министерства	45	<b>4.591</b>	<b>49</b>	1,1
	самостојни органи на државната управа	32	3.447	183	5,3
	правни лица со јавни овластувања	9	1.577	58	3,7
	совет на јавни обвинители	1	8	9	112,5
	јавни обвинителства	29	457	197	43,1
законодавна власт	собрание на Република Македонија	1	282	121	42,9
	регулаторни тела	10	375	55	14,7
	самостојни државни органи	12	739	89	12
	Народна банка на РМ	1	432	9	2,1
	Народен правобранител на РМ	1	66	9	13,6
	Уставен суд	1	23	9	39,1

## Анализа на именуваните и избраните лица – Извештај од следење

локална самоуправа	единици на локална самоуправа	81	5.677	1.509	26,6
	правни лица со јавни овластувања на регионално ниво	8	42	0	0,0
судска власт	судски совети	2	44	22	50,0
	судови	34	2.384	513	21,5
јавни служби	јавни установи	896	65.929	7.754	11,8
	јавни претпријатија	125	17.874	1.461	8,2
	АД во државна сопственост	14		77	
	АД во кои РМ (Владата) е Акционер	5		19	
	Управители и членови на НО на ДООЕЛ	5		15	
Вкупно јавна администрација		1.265	127.766	11.404	8,9
Вкупно јавен сектор		1.310	130.682	12.164	<b>9,3</b>
Вкупно		1.334		<b>12.275</b>	

Табелата е компилирана од авторите, а податоците за бројот на вработените се преземени од Извештајот од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2016 г.

За потребите на спроведување на изборите во Република Македонија, во рамките на Државната изборна комисија се формираат општински изборни комисиии и комисиии на избирачки места. На последните локални избори во 2017 година беа именувани: 810 члена на ОИК, 81 секретар на ОИК и 81 заменик-секретар и 3.480 избирачки места. Согласно со Локалните избори 2017 – секое избирачко место има претседател и 4 члена со свои заменици односно вкупно 34.800 члена на комисиии на избирачки места. Поради времената активност на овие лица, нивниот број не е вклучен во табеларниот приказ.

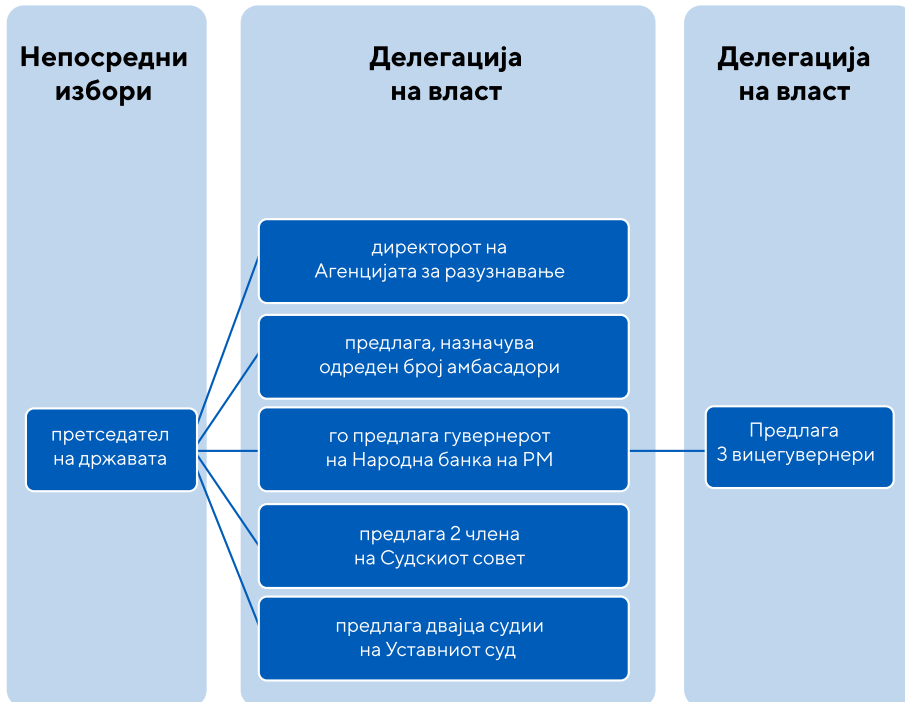
Поради дуплирање на функциите, одредени места кои се пополнуваат по функција, како што се членовите во судскиот совет, Претседателот на Врховниот суд и министерот за правда – не се вкалкулирани.

Иако во табелата се прикажани под извршна власт, Јавниот обвинител по предлог на Владата го избира Собранието на Република Македонија.



## Прилог 2:

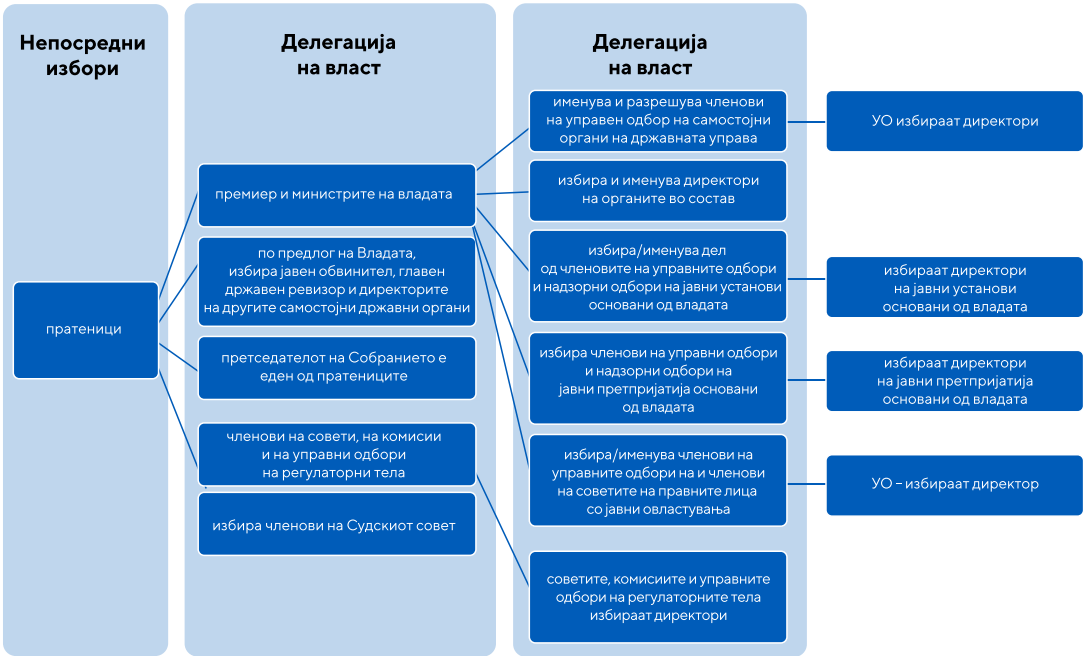
Структура поврзана со делегирање на власта од страна на Претседателот на Република Македонија



## Прилог 3. Делегација на власта на ниво на локална самоуправа



Прилог 4. Делегација на власта од законодавна кон извршна власт



Прилог 5.

Преглед на именуваните и избраните лица и бројот на вработените во јавниот сектор во институции со помалку од 10 вработени

		N	вработени	именувани/ избрани лица	% именувани/ избрани лица во однос на вработени
извршна власт	органи во состав на министерствата	4	25	4	16,0
	самостојни органи на државната управа	3	27	13	48,1
	правни лица со јавни овластувања	4	33	33	100,0
	совет на јавни обвинители	1	8	9	112,5
	јавни обвинителства	18	104	83	79,8
законодавна власт	регулаторни тела	2	6	9	150,0
	самостојни државни органи	1	4	12	300,0
локална самоуправа	единици на локална самоуправа	5	44	61	138,6
	правни лица со јавни овластувања на регионално ниво	8	42	0	0,0
јавни служби	јавни установи	70	389	454	116,7
	јавни претпријатија	31	170	326	191,8
Вкупно јавна администрација		128	740	912	123,2
Вкупно јавен сектор		147	852	1.004	<b>117,8</b>
Вкупно		147		<b>1.004</b>	