



Овој проект е финансиран од Европската Унија

Интегритет и антикорупција во бизнис-секторот



ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

## Намалување на можностите за корупција во државните претпријатија

Проектот го спроведуваат:





## ВОВЕД

---

Државните претпријатија се значен сегмент од македонската економија, особено во однос на дејностите на кои им припаѓаат, а кои се од стратешка важност. Во нив спаѓаат: води, шуми, електрична енергија, железници, пошта, пошти итн. Вкупно во земјава има 143 претпријатија во целосна сопственост на државата (Владата, Собранието и единиците на локалната самоуправа). Годишните приходи на овие претпријатија во 2018 година изнесуваа 807 милиони евра, со што уделот во бруто домашниот производ им изнесува околу 8%, а бројот на вработени е околу 29.000.

За да се зачува интегритетот на домашната економија и да се овозможи квалитетно извршување на јавните услуги неминовно е да се обезбеди добро управување со претпријатијата во државна сопственост (јавните претпријатија и акционерските друштва). Доброто управување подразбира воспоставување на цврста и унифицирана правна рамка за нивно управување, создавање на услови за ефективен надзор на државата и засилување на одговорноста, развој на систем за следење и оценка на перформансите во работењето на државните претпријатија, промовирање на финансиска и фискална дисциплина, професионализирање на раководните органи на овие претпријатија и зајакнување на транспарентноста и отчетноста на претпријатијата во сопственост на државата. Истражувањата на Центарот за граѓански комуникации (ЦГК) покажаа многу слабости во

управувањето со државните претпријатија во нашата земја. Слабостите во управувањето се манифестираат преку партизираните раководни органи кои најчесто ги немаат соодветните квалификации за да овозможат квалитетно работење на претпријатијата, не се применува систем за следење и оценка на перформансите во работењето на државните претпријатија од страна на основачите (Владата и општините), отсуствува ефикасен надзор врз работа, финансиската слика на одредени државни претпријатија е загрижувачка, а нивото на транспарентност и отчетност на овие претпријатија е исклучително ниско. Длабинскиот приказ на слабостите во работењето на јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост, даден низ серија истражувања објавени во изминатата година, овозможи соодветно алармирање на јавноста и на засегнатите страни за отсуството на добро владеење кое води кон корупција и зголемување на ризиците од злоупотреба на јавните ресурси.

Целта на овој документ за јавни политики е да ги обедини на едно место сите предлози на Центарот за граѓански комуникации, дадени во насока на подобрување на управувањето со државните претпријатија и оттука намалување на ризиците од корупција во нив. Овој документ за јавни политики е дел од проектот „Интегритет и антикорупција во бизнис-секторот“, поддржан од Европската Унија.

## ПРОБЛЕМИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ НАДМИНАТ

### Не постои соодветна и унифицирана правна рамка за работењето на претпријатијата во државна сопственост

Претпријатијата во државна сопственост во земјава имаат правен статус на јавни претпријатија и на акционерски друштва и оттука работат во согласност со два закони - Законот за јавни претпријатија и Законот за трговски друштва. Законот за јавни претпријатија е донесен уште во 1996 година и е менуван 17 пати, а Законот за трговски друштва, пак, не остава можност за надминување на предизвиците кои настануваат кога капиталот на акционерските друштва не е во приватна, туку е во државна сопственост.

Сегашната законска рамка овозможува силно партиско влијание во управувањето со државните претпријатија. Истражувањето спроведено од Центарот за граѓански комуникации „Право или политика: изборот на членовите на управните и на надзорните одбори во државните претпријатија“<sup>1</sup> покажа отсуството на јасна и транспарентна постапка за селекција на членовите на раководните органи (управниот одбор и надзорниот одбор) што отвора голем простор за волунтаризам, политичко влијание и поставување несоодветни лица на раководни функции во претпријатија чии годишни приходи изнесуваат 800 милиони евра. Имено, Законот за јавни претпријатија и Законот за трговски друштва го регулираат бројот на членовите на раководните одбори, квалификациите на членовите и нивните надлежности,

но не ја пропишуваат постапката за избор на членовите на управните и на надзорните одбори. Со оглед на целосната нетранспарентност на процесот, оправдан е сомнежот дека списоците за именување на членовите на управните и на надзорните одбори на претпријатијата во државна сопственост се составуваат надвор од институциите, односно во партиските кругови. Како членови на управните одбори во најголемите државни претпријатија се јавуваат многу политички кадри, секторски директори во други државни претпријатија, припадници на државната администрација, сметководители во приватни компании, секретари на училишта, педагози, психолози итн. Само една третина од членовите на надзорните одбори за контрола на материјално-финансиското работење имаат економско образование и поседуваат знаења и искуство од дејноста на финансиското и сметководственото работење.

Силното партиско влијание во управувањето со државните претпријатија го става во сенка јавниот интерес и создава можност за неодговорно трошење на ресурсите, вработување на несоодветни кадри, склучување на договори кои се штетни за претпријатијата, незаконско користење на ресурсите за партиски и лични цели, нетранспарентност во работењето, отсуство на надзор врз нивното работење итн.

<sup>1</sup> <http://www.opendata.mk/Home/TekstualniDetails/85?Category=1>



## Ниско ниво на транспарентност на државните претпријатија со што е оневозможен увид во нивното работење

Нетранспарентноста во работењето е толку вкоренета во управувачката матрица на државните претпријатија, што не помагаат ниту законските одредби кои предвидуваат разрешување на директорите, доколку не се објават извештаи од нивното работење.<sup>2</sup>

Истражувањето на Центарот за граѓански комуникации „Ниска транспарентност на претпријатијата во државна сопственост“<sup>3</sup> покажа дека 80% од претпријатијата на своите веб-страници не ги објавуваат тримесечните извештаи кои содржат показатели за финансиското работење, годишните сметки и извештаите за работењето. Во 2018 година беше направено првото мерење на транспарентност и отчетноста на претпријатија врз основа на 30 стандарди, од кои дел се законска обврска, а дел се добра пракса на меѓународно ниво. Произлезе дека просечното ниво на транспарентност и отчетност и тоа на 30 најголеми претпријатијата во државна сопственост, изнесува само 28% од можни 100%. Ниту едно од 30-те најголеми претпријатија во државна сопственост, чии вкупни годишни приходи надминуваат 700 милиони евра, нема високо или солидно ниво на транспарентност (исполнување на обврските над 60%). За превезот на тајност под кој работат државните претпријатија, покрај отсуството на извештаите од нивното работење, најдобро говори податокот дека ниту едно претпријатие основано од Владата или

од општините не ги објавувало информациите за седниците на управните одбори. Само едно претпријатие ја има исполнето законската обврска за објавување лице овластено за заштитено внатрешно пријавување, а ниту едно го нема објавено Правилникот за заштитено внатрешно пријавување.

Загрижувачки е дека ниското ниво на транспарентност и отчетност за работењето на државните претпријатија е проследено и со отсуство на систематизирано информирање на јавноста и од страна на основачите, Владата и единиците на локалната самоуправа. Недостатокот на транспарентност доведува до помала одговорност и поголеми можности за корупција. „Постојат причини што можат да ја направат корупцијата поприсутна во државните претпријатија, отколку во приватните. На корумпираниите политичари им е полесно да интервенираат во државните претпријатија, особено кога транспарентноста и одговорноста се слаби. А, тие имаат поттик да го направат тоа и затоа што имаат директна корист од тоа, без да ги поднесуваат трошоците.“<sup>4</sup>

## Отсуство на антикорупциски механизми и засилен надзор

Наспроти глобалните трендови, раководните органи во државните претпријатија во нашата земја во изминатите години не презедоа мерки за намалување на

<sup>2</sup> Измени на Законот за јавни претпријатија кои стапија на сила во април 2018 година: член 24-а став 8 од Законот.

<sup>3</sup> <http://www.opendata.mk/Home/TekstualniDetails/79?Category=1>

<sup>4</sup> Anja Baum; Clay Hackney; Paulo Medas; Mouhamadou Sy, Governance and State-Owned Enterprises: How Costly is Corruption? IMF Working Paper, November 22, 2019



корупцијата. Водичот на ОЕЦД за корпоративно управување со претпријатија уште од 2015 година препорачува раководните органи во државните претпријатијата да бидат активни во воведувањето на програми за усогласеност и мерки за превенција на измамата и корупција<sup>5</sup>.

Отсуството на внатрешни антикорупциски програми во претпријатијата е проследено и со отсуство на засилен надзор од надлежните институции, како што се Државниот завод за ревизија (ДЗР) и Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК).

„Анализата на контролата на Државниот завод за ревизија во државните претпријатија“<sup>6</sup> спроведена од Центарот за граѓански комуникации покажа дека ДЗР во последните 15 години спровел само 110 ревизии во државните претпријатија што е 8,7% од вкупно спроведените 1.264 ревизии во овој период. Доминантен дел од претпријатијата (58%), односно 82, немале ревизорска контрола ниту еднаш во изминатите 15 години. Притоа, најголемото државно претпријатие, АД Електрани, за последен пат било предмет на целосна финансиска ревизија во 2007 година.

За отсуството на надзор врз работата на државните претпријатија од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата говори податокот дека во изминатите 10 години, односно од 2009 до 2018 година, ДКСК имала оформено само 18 предмети кои се однесувале на корупција во државните претпријатија.

Отсуството на антикорупциски програми во државните претпријатија и слабиот надзор од надлежните институции може да се сметаат за плодно тло за злоупотреба на јавните ресурси и водат кон лоша финансиска слика на државните претпријатија. Секое трето претпријатие во државна сопственост работи со загуба. Во 2018 година 47 од вкупно 143 државни претпријатија годината ја завршиле со негативен финансиски резултат и вкупните загуби им изнесувале 32 милиони евра. Кај дел од државните претпријатија, пак, кредитната способност покажува дека вкупните долгови им се поголеми од капиталот и резервите или дека приходите им паѓаат, а

вработеноста расте. „Финансиската анализа на работењето на државните претпријатија“<sup>7</sup> објавена во декември 2019 година од Центарот за граѓански комуникации покажа дека приходите на 30 најголеми претпријатија во последните четири години (2015-2018 год.) им се намалиле за 35%. Просечната стапка на профитабилност за анализираните 4 години изнесува скромни 5,9%, а средствата што ги поседуваат овие претпријатија со ваков профит би ги обновиле за 38 години.

## ПРЕДЛОЗИ ЗА НАМАЛУВАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ДРЖАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА

### Унапредување на правната рамка за работењето на државите претпријатија

Во насока на засилување на интегритетот, одговорното работење и намалувањето на корупцијата и штетните политички влијанија во претпријатијата во сопственост на државата, неопходно е подобрување на правната рамка. Потребно е да се донесе посебен Закон за трговски друштва во доминантна сопственост на државата и локалната самоуправа со кој, особено, ќе се регулираат:

- » начинот на избор на раководните органи во државните претпријатија;
- » постапките за вработување во овие претпријатија;
- » транспарентноста на работењето на претпријатијата;
- » системот за внатрешен и надворешен надзор врз нивното работење итн.

За сè што нема да биде регулирано со овој закон би се применувал Законот за трговски друштва. На овој начин, воедно, ќе се овозможи Републи-

<sup>5</sup> OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition

<http://www.opendata.mk/Home/TekstualniDetails/82?Category=1>

<http://www.opendata.mk/Home/TekstualniDetails/87?Category=1>

ка Северна Македонија да има унифициран однос кон претпријатијата основани од Владата и од општините, наспроти сегашниот пристап во кој постои разлика помеѓу јавните претпријатија и акционерските друштва.

Донесувањето на Закон за трговски друштва во доминантна сопственост на државата и локалната самоуправа е предвидено со новата Предлог - национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси за периодот 2020-2024 година, која е доставена на усвојување во Собранието на РСМ во јануари 2020 година.

Со оглед на тоа што донесувањето посебен закон бара подолгорочна подготовка, во меѓувреме, за надминување на актуелните проблеми може да се има предвид донесување

на подзаконски акт во којшто прецизно ќе се пропише процесот на избор на членовите на раководните органи на државните претпријатија и нивните квалификации. Притоа, подзаконскиот акт би требало да се однесува на сите претпријатија основани од државата, односно и на јавните претпријатија и на акционерските друштва во државна сопственост. Во подзаконскиот акт треба да се дефинира процес на селекција на членовите на управните и на надзорните одбори кој ќе биде транспарентен и ќе гарантира избор на најдобрите кандидати. Во однос, пак, на квалификациите и работното искуство на членовите, тие треба да се доведат во директна врска со работењето на претпријатието и да се оневозможи некомпетентни, партиски кадри да ги заземаат овие позиции.

## **Воведување и имплементација на антикорупциски мерки за претпријатијата во доминантна сопственост на државата**

Државните претпријатија заради големата изложеност на корупција треба да развиваат култура на интегритет што подразбира немање толеранција кон поткупот и корупцијата. За да се постигне ова, државните претпријатија мора редовно да ја проценуваат изложеноста на корупција и да воспостават антикорупциски политики и системи кои ефективно ќе се справат со овој ризик.

Во таа насока, во рамки на проектот „Интегритет и антикорупција во бизнис-секторот“ се разви алатка за проценка на ризиците од корупција во државните претпријатија која се заснова на наодите од истражувањата кои се спроведени во рамките на проектот, насоките на ОЕЦД за унапредување на работата на државните претпријатија во борбата против корупција, како и сугестиите дадени од сите засегнати страни.

Целта е преку примена на оваа алатка државните претпријатија не само да направат проценка на ризиците од корупција, туку и да им се дадат и насоки за развивање на интегритетот на компанијата, преку дефинирање на соодветни превентивни мерки и интерни контроли кои ќе одговорат на идентификуваните ризици и ќе го превенираат нивно мате-

ријализирање. Алатката е составена од седум значајни сегменти кои ги опфаќаат: рамките и стандардите за антикорупција и интегритет; оперативниот ангажман и пристап; стратешкиот ангажман и пристап; внатрешната контрола, управувањето со ризици и усогласување; транспарентност; механизмите за самопријавување - „свиркачи“ и проценката на специфични ризици за интегритет и антикорупција на компанијата. За поефикасна примена на оваа алатка предвидено е и спроведување на соодветна обука.

Воведување на антикорупциска програма во државните претпријатија е предвидено и во Предлог-националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси за периодот 2020-2024 година. Предвидено е Државната комисија за спречување на корупцијата, во соработката со невладините организации (кои работат на полето на антикорупцијата), да изготви посебна антикорупциска програма која ќе биде насочена кон засилување на транспарентноста, интегритетот, одговорноста и спречувањето на корупцијата во претпријатијата во кои државата и локалната самоуправа се доминантни сопственици. Во дефинирањето на претпријатијата и акцио-

нерските друштва кои ќе бидат задолжени да ја применуваат антикорупциската програмата ќе се води сметка за нивната големина и капацитети. На овој начин, ќе се обезбеди системски пристап во превенцијата од корупцијата во државните претпријатија и директна вклученост на ДКСК во следењето на нивната им-

плементација. Ова би било значаен исчекор, ако се има предвид дека Државната програма за превенција и репресија на корупцијата за периодот 2016-2019 година воопшто не ги препознаваше државните претпријатија, како сектор подложен на корупција и не предвидуваше посебни антикорупциски мерки за нив.

## Зголемување на транспарентност и отчетноста на државните претпријатија

За да се оствари оваа цел потребни се поголеми заложби, како од страна на самите претпријатија, така и од страна на основачите (Владата и ЕЛС) и од други надлежни институции.

Прво, претпријатијата основани од Владата и од единиците на локалната самоуправа треба да ги почитуваат стандардите за транспарентност и отчетност (јавно објавени на [www.opendata.mk](http://www.opendata.mk) и доставени до сите претпријатија). Станува збор за листа на 30 стандарди, поделени во три сегменти:

- » транспарентност во однос на организацијата на работењето;
- » транспарентност која треба да овозможи пристап до информации од јавен карактер и
- » отчетност во однос на резултатите од работењето.

Стандардите произлегуваат од законските обврски, правните акти кои се обврзувачки, како и од добрата практика. Во текот на 2020 година, Центарот за граѓански комуникации ќе спроведе нов мониторинг, во насока на мерење на промените во однос на состојбата, констатирана во 2018 година. Воедно, од аспект на транспарентноста, од големо значење е управните одбори на овие претпријатија доследно да го почитуваат Законот за јавни претпријатија и да ги разрешуваат директо-

рите кога тие не ги почитуваат законските одредби за транспарентност во работењето. Само на тој начин, тие ќе испратат јасна порака до граѓаните дека го ставаат на јавен увид работењето на овие претпријатија.

Второ, по примерот на Владата која донесе Стратегијата за транспарентност (2019-2021 год.)<sup>8</sup> во која ги опфати јавните претпријатија и акционерските друштва чиј основач е таа, потребно е и единиците на локалната самоуправа, како основачи, да преземат мерки во насока на зголемувањето на транспарентноста на локалните претпријатија. Потребно е да се размислува и во насока на објавување на интегрирани извештаи од страна на основачите, со цел да се поедностави информирањето на граѓаните за ефектите од работата на државните претпријатија.

Трето, потребно е конечно да се изготви единствена база на податоци на правни лица основани во согласност со Законот за јавни претпријатија и Законот за трговски друштва каде државата и локалната самоуправа се 100% сопственици или имаат сопственички удели. Во базата на податоци треба да се даде приказ на тие претпријатија и големината на уделот на државата и локалната самоуправа во нив. Немањето на сите релевантни податоци на едно место креира амбиент кој го олеснува неодговорното управување и коруптивното однесување на овие претпријатија.

<sup>8</sup> [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija\\_za\\_transparentnost\\_mk.pdf?fbclid=IwAR28ntV8FNK9\\_z1K-Ceawlf8KyKradUo6rcETKJtsgWi0nwQltUeynmCAk0](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija_za_transparentnost_mk.pdf?fbclid=IwAR28ntV8FNK9_z1K-Ceawlf8KyKradUo6rcETKJtsgWi0nwQltUeynmCAk0)



*Оваа публикација е изработена со финансиска поддршка од Европската Унија. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Централата за граѓански комуникации и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.*