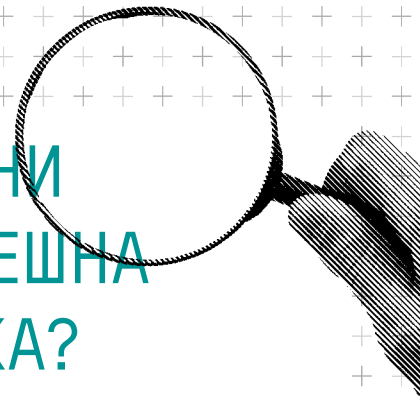


РЕФОРМИТЕ НАСПРОТИ ПРАВАТА



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN OTBORENO
SOCIETY OPIŠTEСТВО
MACEDONIA MAKEDONIЈА

РЕГУЛАТОРНИ ТЕЛА - УСПЕШНА ПРИДОБИВКА?





Издавач:

Фондација Отворено општество – Македонија

За издавачот:

Фани Каранфилова - Пановска

Уредници:

Нада Наумовска

Данче Даниловска – Бајдевска

Автор:

Валентин Фетаџокоски

Дизајн:

КОМА

Лектура:

Абакус

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

35.075.6:005.332.5(497.7)

ФЕТАЏОКОСКИ, Валентин

Регулаторни тела - успешна придобивка? / [автор: Валентин Фетаџокоски ; уредници: Нада Наумовска, Данче Даниловска - Бајдевска]. - Скопје : Фондација Отворено општество - Македонија, 2017. - 50 стр. ; 21 см. - (Реформите наспроти правата ; кн. 2)

ISBN 978-608-218-252-0

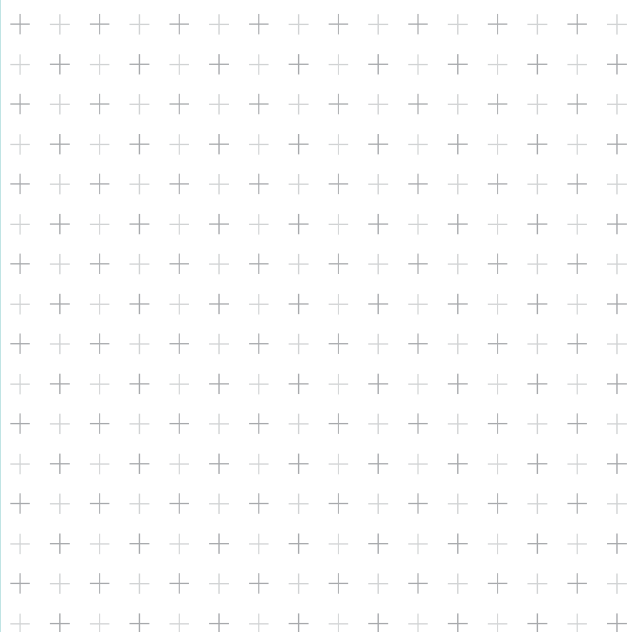
а) Јавна администрација - Независни тела - Регулаторни комисии - Македонија

COBISS.MK-ID 103855882



СОДРЖИНА

ВОВЕД	9
1. ПРАВНО ОКРУЖУВАЊЕ	13
1.1. ШТО Е РЕГУЛАТОРНО ТЕЛО?	13
1.2. ЛЕГИСЛАТИВА	15
1.3. СТРУКТУРНА ПОЛОЖБА	17
2. АТРИБУТИВНИ СВОЈСТВА НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА	19
2.1. НЕЗАВИСНОСТ.....	19
2.1.1. Статус на органите.....	21
2.1.2. Однос со владата и со собранието	27
2.1.3. Финансиска и организациска автономија.....	28
2.1.4. Надлежности.....	32
3. ВЛИЈАНИЕ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ	35
3.1. ОРГАНИЗАЦИОНЕН ПРИСТАП.....	37
3.2. ПРАВНА ПОСТАВЕНОСТ	38
3.3. ЕФЕКТИ.....	41
4. ЗАКЛУЧНИ ПРЕПОРАКИ	45
5. ПРАШАЛНИК	47



Едицијата „Реформите наспроти правата“ содржи 5 тематски правни анализи изработени во текот на 2016 година како дел од потпрограмата „Алтернативни закони и политики“ на Фондацијата Отворено општество – Македонија, чија основна цел беше да ги регистрира појавите на ретроградни практики и политики во областите значајни за владеењето на правото и човековите права. Анализите даваат и препораки за надминување на воочените проблеми и претставуваат добра основа за отворање дебата за враќањето на македонското општество на евроинтегративниот пат.

„Реформите наспроти правата“ ги опфаќа следниве теми: **(1)** Ефикасноста на независните механизми за човекови права во Република Македонија; **(2)** Регулаторни тела – успешна придобивка?; **(3)** Имплементација на пресудите на Европскиот суд за човекови права против Република Македонија; **(4)** Определување на поимот „јавен интерес“ – анализа и критички осврт на „јавниот интерес“ во македонскиот правно-политички контекст; **(5)** Телата за човекови права на Обединетите нации и нивните согледувања и препораки за Република Македонија.

Ставовите на авторите содржани во едицијата „Реформите наспроти правата“ не ги претставуваат и отсликуваат секогаш ставовите на ФООМ.



ВОВЕД

Со процесите на хармонизирање на законодавството на Република Македонија со правото на Европската Унија (acquis communautaire) и со постепеното прифаќање на европските вредности во политичкиот и во економскиот систем, произлезе и потребата од основање самостојни и независни регулаторни тела како нови организациони облици во рамките на постојниот систем органи на државната власт.

Како резултат на тие потреби, започнаа да се формираат и да дејствуваат разни видови регулаторни тела (агенции, комисии и совети) со различен статусно-правен концепт и со различна извршна моќ во спроведувањето на доделените јавни овластувања.

Поради тоа, во јавноста сè почесто почнаа да се појавуваат и одредени нејаснотии во врска со нивната улога и начинот на работа, како и дилеми за нивните придобивки за бизнис-заедницата и за граѓаните. Оттаму, оваа анализа претставува обид да се одговорат најчестите прашања:

а) Зошто настануваат, односно зошто се јавуваат регулаторните тела во политичкото и во економското милје?;

б) Кои се причините регулаторните тела да добијат јавни овластувања за да регулираат одредени сектори во пазарната економија?;

в) Кои се основните предуслови регулаторните тела да бидат самостојни и независни во своето работење?; и

г) Какво е влијанието на регулаторните тела врз работењето на компаниите и остварувањето на правата на граѓаните во „регулираните“ сектори?

Затоа, во **првиот дел** се објаснети правните можности за создавање на регулаторните тела, со укажување на правните празнини и недоречености на прописите во Република Македонија со кои се уредува нивната положба и функционирање, со посебен осврт на потребата од нивно постоење заради регулација на одредени економски сектори.

Во **вториот дел** се дадени основните карактеристики на регулаторните тела, особено од аспект на нивната самостојност и независност, и како тие атрибути се одразуваат врз практичното спроведување на нивните јавни овластувања.

Во **третиот дел** се коментираат резултатите од работењето на регулаторните тела во однос на регулирањето на пазарот, остварувањето на интересите на бизнис заедницата и заштитата на потрошувачките права на граѓаните, преку состојбите што се создаваат со применувањето на начелата за транспарентност и јавност во работењето.

Оттаму, заради согледување на фактичките состојби со регулаторните тела во правниот систем на Република Македонија, во оваа анализа како показатели се опфатени девет регулаторни тела¹ кои

1 Советот за унапредување и надзор на ревизијата на Република Македонија, Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување,

имаат јасно утврден правен статус како регулаторно тело во материјалните (секторски) закони со кои биле формирани, при што се опфатени различни економски области.

Со цел да се добие одредена реална слика за начинот на кој се реализираат правата на граѓаните како корисници на услугите, од страна на регулаторните тела се искористија правните можности од Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер,² за испраќање барања до сите девет регулаторни тела,³ при што одговори доставија седум регулаторни тела,⁴ а Советот за унапредување и надзор на ревизијата на Република Македонија и Агенцијата за цивилно воздухопловство не се произнесоа по тие прашања. Притоа, барањата се однесуваат на временскиот период од 2011 до 2015 година, во насока на согледување на трендовите и

Агенцијата за електронски комуникации, Агенцијата за цивилно воздухопловство, Агенцијата за супервизија на осигурувањето, Агенцијата за пошти, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Регулаторната комисија за енергетика и Комисијата за хартии од вредност на Република Македонија.

2 Објавен во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 13/06, 86/08, 6/10, 42/14, 148/15 и 55/16.

3 Види, Прашалник кон крајот на оваа анализа.

4 Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување, Агенцијата за електронски комуникации, Агенцијата за супервизија на осигурувањето, Агенцијата за пошти, Регулаторната комисија за енергетика, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и Комисијата за хартии од вредност на Република Македонија.

промените во начинот на постапување на самите регулаторни тела.

И, како последно, оваа анализа не се стреми кон теоретско објаснување на „појавата“ регулаторно тело, туку кон тоа да даде една општа слика за начинот на спроведување на европските искуства при работењето на ваквите тела во нашиот правен и економски амбиент, со посебен акцент на добрите и на лошите страни од практикувањето на нивните јавни овластувања.

Затоа, во овој дел мора да споменеме дека оваа анализа е еден вид на продолжение или/и надополнување на претходните две направени анализи кои имале свој посебен (различен) фокус на истражување и коментирање од аспект на функционирањето на независните комисии, агенции и регулаторни тела и нивното влијание во регулираните економски сектори, како што се: Анализа на независните комисии и регулаторните тела - законска поставеност и практично функционирање⁵ и Транспарентност и отчетност на агенциите: Компаративна анализа на пет регулирани сектори во Србија и во Македонија.⁶

5 Вања Михајлова и др., Институт за човекови права, Скопје, 2014 година.

6 Слободан Томиќ и др., Транспаренси Интернешнл - Македонија, Скопје, 2015 година.

1. ПРАВНО ОПКРУЖУВАЊЕ

1.1. ШТО Е РЕГУЛАТОРНО ТЕЛО?

Ако сакаме да започнеме со барањето на корените од каде што започнала да се развива идејата за формирање на регулаторните тела во Европа, тогаш ќе мора да се вратиме во XX век, поточно на крајот на 70-тите години, во времето на појавувањето на „тачеризмот“. Традиционално воспоставениот модел на регулаторни тела е карактеристичен за англосаксонскиот правен систем (Велика Британија), каде што државата со постепеното губење на сопственичките и управувачките функции во пазарната економија, сè повеќе добива својства на „регулатор“, со единствена цел да ги креира правилата што ќе имаат битно влијание врз функционирањето на пазарните механизми во одредена економска област. Притоа, од една страна, клучно било одредени дејности на државата да се вршат самостојно и независно од Владата и од министерствата, а од друга страна, да бидат заштитени од секакво влијание на воспоставениот систем на директна политичка и финансиска контрола од страна на Владата. Како резултат на тоа, во тој систем правниот статус на регулаторните тела бил јасно и прецизно определен со прописи (закон и подзаконски општи правни акти), при што нивното постоење и функционирање стана-

ло неминовност за модерниот начин на вршење на јавните овластувања.⁷

Врз основа на тие искуства со дизајнирањето на регулаторните тела, се поставува и прашањето - дали може да се даде еден генерален одговор на тоа што е регулаторно тело? Имено, во англосаксонскиот правен систем постојат различни дефиниции за тоа што е регулаторно тело, но сите тие може да се синтезираат во еден одговор кој може да ја даде најреалната слика за суштината на нивното појавување, а истиот гласи:

„Регулаторните тела се организации основани од страна на Владата со одговорност да ги следат, насочуваат и контролираат различните индустриски сектори во интерес на заштита на потрошувачите.“⁸

Но, сепак, оваа слика е обликувана преку политичкиот ракурс. Прашањето што се наметнува е која е економската логика, односно филозофијата на функционирањето на овие регулаторни тела. Тоа може да се согледа преку причините кои ја оправдувале самата регулација во тие времиња на „нови“, либерални пазарни услови, и тоа: спречување на злоупотреба на каква било монополската положба на компаниите, промовирање социјална и правична распределба на производите и

услугите, како и обезбедување сигурност и еколошки стандарди во регулираните економски сектори.⁹ Овие причини пополека станале матрица за пазарно ориентираните економии и, на некој начин, оправдување за потребата од опстојување на ваквиот разгранет и развиен систем на регулаторни тела во која било држава што би ги прифатила тие стандарди на економско функционирање.

Така, тргнувајќи од овој дизајниран „калпап“, во последниве неколку децении ваквиот начин на вршење на јавните овластувања станал практика и во државите кои припаѓаат на европскиот континентален правен систем, а особено во земјите членки на Европската Унија, каде што се развиле соодветни мрежи на регулаторни тела за полесна и поефикасна регулација на одредени економски сектори. Таа појава била карактеристична, како за самата Европска Унија, така и за нејзините земји-членки, кои ги создавале овие тела пред сè за да вршат регулаторни, односно контролни работи во „чувствителните“ области (телекомуникации, енергетика, медиуми итн.).

На ваквите процеси не останала рамнодушна ниту Република Македонија, која следејќи ги овие искуства започнала да развива сопствен систем на регулаторни

7 Самостојни регулаторни тела во правниот систем на Република Србија, Дејан Шупут, 2009 година, стр. 2.

8 <http://www.consumercouncil.org.uk>.

9 Види, „Настанување и независност на регулаторните тела во Србија: домашни или екстерни детерминанти?“, Слободан Томиќ и Александар Јованчиќ, (UCD 351.9 (497.10), стр. 25-26.

тела, со единствена цел - исполнување на критериумите за создавање „зрела“ и конкурентна пазарна економија, според модалитетите и вредностите што веќе постоеле во земјите-членки на Европската Унија.

Меѓутоа, имајќи ја предвид комплексната задача за основање на вакви регулаторни тела, неопходно е претходно да се разгледаат и правните можности за нивно постепено воведување во нашиот правен и економски систем, преку анализирање на содржината на постојните прописи (пред сè закони) со кои се уредува нивната работа и функционирање. Оттаму, ова особено се однесува на самата структура на материјалните закони со кои биле создавани тие регулаторни тела и на правните норми со кои биле дефинирани нивните белези како регулаторни тела.

1.2. ЛЕГИСЛАТИВА

Досегашното правно искуство покажува дека регулаторните тела во Република Македонија, по правило, се основаат со закон. Меѓутоа, се поставува прашањето дали Уставот на Република Македонија ги препознава и ги поставува постулатите за нивно формирање во нашиот правен систем.

Одговорот на ова прашање може да се најде во самата нормативна содржина на Уставот на Република Македонија. Имено,

во делот за организација на државната власт, Уставот начелно ја определува организационата структура на државната управа во системот на власта, без притоа да ја предвидува можноста на посебни тела (органи) со закон да може да им се доверат и регулаторни функции во одредени области или дејности.¹⁰

Оттука, може да се констатира дека регулаторните тела немаат директни обележја на уставна категорија, туку пред сè на законска категорија, односно дека тие тела се појавуваат како резултат на основањето со закон, а со единствена цел - вршење на одредени јавни овластувања, при што во тие закони се нагласува нивната самостојност и независност во однос на другите државни органи и тела.

Понатаму, и во основниот закон со кој е регулирана организацијата, надлежностите и работата на органите на државната управа¹¹, не се содржани одредби со кои би можеле да се дефинираат и структурираат регулаторните тела како посебни тела (органи), односно во тој закон не се утврдени правните можности за нивното основање и работење. Ова е разбирливо имајќи ги предвид различните ста-

¹⁰ Член 95 став 1 од Уставот на Република Македонија (Државната управа ја сочинуваат министерствата и другите органи на управата и организациите утврдени со закон).

¹¹ Закон за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000, 44/02, 82/08, 167/10 и 51/11).

туси и својства на органите на државната управа, од една страна, и регулаторните тела, од друга страна, при нивното опстојување во нашиот правен амбиент.

Затоа, примарен начин со кој се обликуваат регулаторните тела во Република Македонија претставува материјалниот закон со кој се уредуваат механизмите за функционирање на одреден економски сектор, за кој е потребно да постои и соодветно тело со доделени јавни овластувања за самостојно и независно регулирање, односно контролирање на работите во тој сектор.

Тоа е случај со сите регулаторни тела кои се предмет на набљудување во оваа анализа, освен со едно регулаторно тело - Советот за унапредување и надзор на ревизијата на Република Македонија, основано со одлука на Владата на Република Македонија по предлог на министерот за финансии, иако во самиот закон е нагласено дека се основа како самостојно и независно регулаторно тело, со јавни овластувања утврдени со тој закон.¹² Со ваквото основање, по правило, се доведува под знак прашање самостојноста и независноста на ова тело, во функционална смисла, бидејќи неговата работа

ќе може да биде условена и да зависи од влијанието и диспозициите на органите кои го основале, во конкретниот случај Владата на Република Македонија и Министерството за финансии. Според тоа, ова тело само декларативно (de jure) е конституирано како „регулаторно“, но de facto уште од самиот почеток е ставено во подредена положба во однос на другите органи (особено Владата на Република Македонија и Министерството за финансии) при непосредното вршење на доделените јавни овластувања, што по правило резултира со проформа создадени услови за „независно“ регулирање на состојбите во областа во која треба да дејствува.

На крајот, како рекапитулација, би можело да **се препорача** (да се разгледа како идеја) во иднина, со цел да се постигне одредена еднообразност (структурна форма), при основањето на регулаторните тела нивниот статус да се определи како уставна категорија, односно во Уставот на Република Македонија да се утврдат како посебна категорија тела (органи) преку кои може да се остваруваат одредени регулаторни/контролни функции во економските области. Од една страна, регулаторните тела претставуваат sui generis тела (органи), кои се разликуваат од другите државни органи и тела по своите својства и по функциите што ги вршат во областите за кои се основани, а од друга страна, тие тела сè повеќе стануваат неопходност за примарните регу-

¹² Одлука за основање Совет за унапредување и надзор на ревизијата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 8/12), а види и член 6 став 1 од Законот за ревизија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 158/10, 135/11, 188/13, 43/14, 138/14, 145/15, 192/15 и 23/16).

латори во одредени економски области, со постепено прифаќање на европските стандарди за воспоставување транспарентни и конкурентни пазарни услови, кои се дефинирани и во самите политики на Европската Унија, а кон кои е насочена и Република Македонија, како аспирант за пристапување кон Европската Унија.

1.3. СТРУКТУРНА ПОЛОЖБА

Според постојната организациона структура на органите на државната управа, можат да се разликуваат неколку облици, и тоа: министерства, други органи на државната управа (самостојни органи и органи во состав на министерствата) и управни организации.¹³

Притоа, органите на државната управа работите од својата надлежност ги вршат самостојно, врз основа и во рамките на Уставот и законите, а за својата работа се одговорни пред Владата.¹⁴

Тргувајќи од ваквата структурна поставеност на органите на државната управа, потребно е да се отстрани секогаш присутната дилема - дали регулаторните тела се органи на државната управа?

Ако се погледнат решенијата содржани во адекватните членови од материјалните закони со кои се основани регулаторните тела¹⁵, може да се констатира дека тие тела ниту според називот, ниту според својата суштина и функција, не претставуваат органи на државната управа.

Оттаму, при нивното функционирање не можат да се применуваат прописите со кои се уредува организацијата и работа-

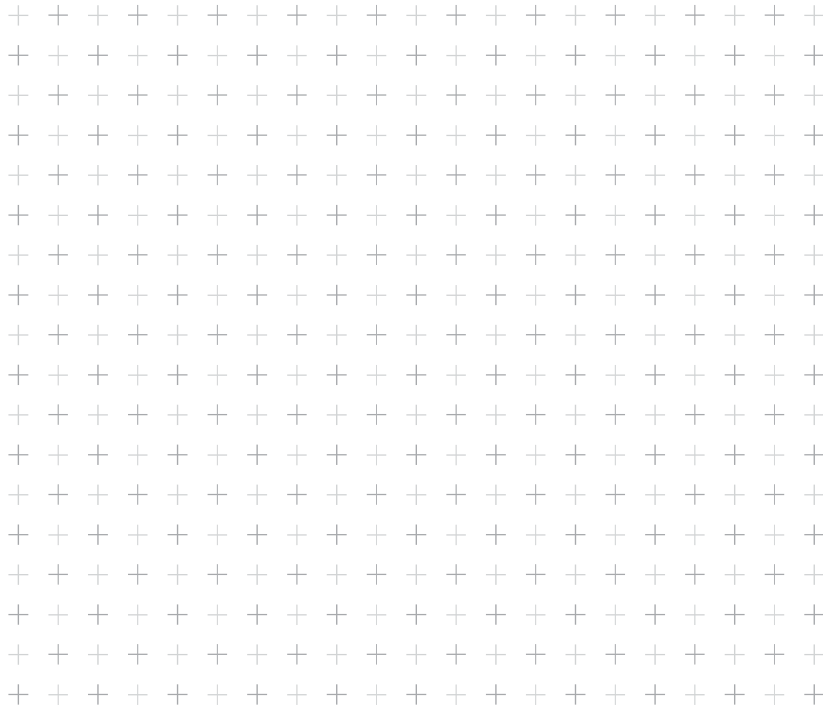
15 Член 7 од Законот за воздухопловство („Службен весник на Република Македонија“ бр. 14/06, 24/07, 103/08, 67/10, 24/12, 80/12, 155/12, 42/14, 97/15, 152/15, 27/16 и 31/16); член 3 точка 86 и член 15 од Законот за енергетика („Службен весник на Република Македонија“ бр. 16/11, 136/11, 79/13, 164/13, 41/14, 151/14, 33/15, 192/15, 215/15, 6/16 и 53/16); член 7 од Законот за поштенските услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр. 158/10, 27/14, 42/14, 187/14, 146/15 и 31/16); член 181 од Законот за хартии од вредност („Службен весник на Република Македонија“ бр. 95/05, 25/07, 7/08, 57/10, 135/11, 13/13, 188/13, 43/14, 15/15, 154/15, 192/15 и 23/16); член 6 од Законот за електронските комуникации („Службен весник на Република Македонија“ бр. 39/14, 188/14, 44/15 и 193/15); член 46 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 29/02, 85/03, 40/04, 113/05, 29/07, 88/08, 48/09, 81/09, 50/10, 171/10, 36/11, 98/12, 13/13, 164/13, 44/14, 192/15 и 30/16); член 4 од Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр. 184/13, 13/14, 44/14, 101/14, 132/14 и 142/16) и член 158-а од Законот за супервизија на осигурувањето („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/02, 98/02, 79/07, 88/08, 67/10, 44/11, 112/11, 188/13, 30/14, 43/14, 112/14, 153/15, 192/15 и 23/16).

13 Член 5 од Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000, 44/02, 82/08, 167/10 и 51/11).

14 Член 96 од Уставот на Република Македонија.

та на органите на државната управа, туку само материјалните закони со кои биле формирани тие тела и кои ја уредуваат дадената економска (секторска) област.

Меѓутоа, и покрај ова, регулаторните тела се дел од постојниот систем на органи на државната власт во Република Македонија кои имаат свои посебности, врз основа на што, сепак, се разликуваат од тие органи. Тие посебности можат сликовито да се прикажат преку нивната правна положба, која ги идентификува како самостојни и независни тела (кои по својата нормативна форма имаат и јавни овластувања), а кои како такви во целост, по правило, се функционално и финансиски независни од тие државни органи.



2. АТРИБУТИВНИ СВОЈСТВА НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ТЕЛА

2.1. НЕЗАВИСНОСТ

Во сите материјални закони со кои се основани регулаторните тела, секогаш на нормативен план се нагласува нивната самостојност и независност. Таа декларирана независност на регулаторните тела постојано се оценува, мери и дискутира, сè со цел да се утврди нивната способност, односно да се утврди дали доделените јавни овластувања можат да ги извршуваат транспарентно, професионално, ефикасно и ефективно, а во интерес на граѓаните и компаниите.

Така, и во извештаите на Европската комисија, во делот за економските критериуми (Правен систем), постојано се даваат генерални наоди (оценки) за состојбата со регулаторните тела, кои се формулирани со јасна порака, како на пример во Извештајот од 2013 година, односно:

„Додека правната и финансиската независност на некои регулаторни и надзорни тела е дополнително зајакната во формална смисла, влијанието на деловното опкружување останува ограничено.“¹⁶

16 Извештај за напредокот на Република Македонија 2013, СВД (2013) 413, Брисел, 16.10.2013 година, стр.23.

Во тој контекст, другите извештаи на Европската комисија за 2014, 2015 и 2016 година, одат и чекор понатаму во однос на околината во којашто работат регулаторните тела (по правило, креирана од страна на извршната власт - Владата), акцентирајќи ја правната несигурност поради честите измени на законите, односно потребата од попредвидлива правна и регулаторна средина.¹⁷

Тргувајќи од овие општи констатации, може да се издвојат и коментираат неколку аспекти кои ја карактеризираат независноста на регулаторните тела, и тоа: од една страна, формалната (de jure) и фактичката (de facto), а од друга страна, функционалната и материјалната независност. Меѓутоа, во оваа анализа нема теоретски и аналитички да се објаснуваат ваквите критериуми, бидејќи во практиката никогаш не може да се најде регулаторно тело кое во целост ги исполнува тие услови за независност, односно не може да се креира таканаречено „идеално“ тело кое има „совршено“ гарантирана независност за да може слободно и непречено да ги врши своите јавни овластувања. По правило, тоа би било карактеристика на идеализиран политички и економски систем кој функционира во

„стаклено своно“, односно кој опстојува како херметички затворен систем.

Оттаму, причините или оправдувањата за ваквата состојба може да се бараат во организационата поставеност и во дефинираните релации на државните органи (Владата и министерствата), како и во создадените предуслови за нивно функционирање во дадените економски области. Затоа, може да се зборува само за регулаторни тела кои се, во поголема или во помала мерка, независни и кои настојуваат, при постапувањето, успешно да ја операционализираат својата правно дефинирана мисија за регулирање, односно контролирање на економската област.

Во таа насока, во оваа анализа ќе се разгледаат одредени елементи кои можат да ја зајакнат или да ја нарушат независноста на регулаторните тела, со единствена цел - пореално доближување до состојбите кои се нормативно создадени за нивно функционирање во нашата економска средина. Според тоа, во овој дел ќе се анализираат најчесто спомнуваните белези (статус на органите, однос со Владата и Собранието, финансиска и организациска автономија и надлежности) кои го дефинираат скицирањето на едно регулаторно тело, за да може да ја постигне својата формална независност како предуслов за одредена фактичка независност неопходна за успешно вршење на доделените јавни овластувања. Со ваквиот пристап ќе се овозможи пообјективна

¹⁷ Извештај за напредокот на Република Македонија 2014, СВД (2014) 303, Брисел, 8.10.2014 година, стр.19, Извештај за напредокот на Република Македонија 2015, СВД (2015) 212, Брисел, 10.11.2015 год, стр.35 и 36, и Извештај за напредокот на Република Македонија 2016, СВД (2016) 362, Брисел, 9.11.2016 година, стр.37.

оценка за положбата и работата на регулаторните тела во Република Македонија во однос на степенот на самостојност и независност при извршувањето на нивните функции во економските области, а во корелација, по правило, со другите органи на државната власт кои егзистираат во тие области и кои преземаат одредени активности според нивниот (со закон) определен делокруг на работа.

2.1.1. Статус на органите

Формираните регулаторни тела во Република Македонија имаат различно поставена структура на органи. Таа структура може да биде составена од два органа, кои - по правило - се состојат од еден инокосен орган (директор) и еден колегијален орган (комисија, совет или управен одбор), а тоа е случај со четири регулаторни тела.¹⁸ Две регулаторни тела имаат само еден колегијален орган (совет)¹⁹, а три регулаторни тела се формирани како колегијално тело.²⁰

Поради тоа, прво ќе го разгледаме статусот на инокосниот орган, односно на директорот кој е задолжен да раководи со

работата на регулаторното тело, при што ќе ги анализираме следниве аспекти: начинот на поставување и сменување, како и должината на мандатот и можноста за негово обновување.

Така, во четирите регулаторни тела (Агенцијата за електронски комуникации, Агенцијата за цивилно воздухопловство, Агенцијата за пошти и Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги) директорот го избира (именува) колегијалниот орган на управување (комисијата, управниот одбор, односно советот) по пат на јавен оглас, односно јавен конкурс.²¹

Може да се констатира дека ваквиот начин на поставување на директорот, позитивно влијае на зајакнувањето на независноста на регулаторното тело, бидејќи се овозможува потранспарентен избор на директорот и се воведува одреден степен на професионалност во работата на телото. Инаку, ако изборот на директорот се врши од страна на основачот на регулаторното тело (Владата или Собранието), тогаш - по правило - постојано ќе се појавува сомнеж во врска со неговата самостојност (непристрасност) во раководењето со телото.

Поради тоа, професионалноста е клучна со цел да се елиминираат политичките

18 Агенција за електронски комуникации, Агенција за цивилно воздухопловство, Агенција за пошти и Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

19 Агенција за супервизија на осигурувањето и Агенција за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување.

20 Регулаторна комисија за енергетика, Совет за унапредување и надзор на ревизијата на Република Македонија и Комисија за хартии од вредност.

21 Член 22 од Законот за електронските комуникации, член 9-г од Законот за воздухопловство, член 18 од Законот за поштенските услуги и член 19 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

влијанија, како и постојаните критики за партизација на ваквите одговорни функции, што е особено важно за постоењето на регулаторното тело при независното спроведување на политиките во одредена економска област. Но, за да дојде до израз професионалноста на овој орган (директорот), многу работи зависат од постојните политички констелации што доминираат во политичкото и економското опкружување во кое работи регулаторното тело, бидејќи, по правило, избраните директори тешко се ослободуваат од своите поранешни ангажмани.²²

Затоа, од една страна, секогаш е суштинско да се избираат лица кои можат целосно да ги задоволат стандардите за професионално, непристрасно и одговорно вршење на доверените работи како директор на едно регулаторно тело, а од друга страна, во материјалните закони мора подетално да се дефинираат условите кои треба да ги исполнуваат кандидатите при изборот за директор, со посебен акцент на определувањето заштитни механизми за отстранување на сè почестото политизирање на ваквите функции, особено за избегнување судир на интереси (неспојливост на функцијата) и за ангажирање партиски кадри.

Меѓутоа, овде мора изречно да се напомене дека тие механизми не се однесува-

ат и на чудните услови кои молскавично се утврдија за сите директори на регулаторните тела²³ (со исклучок на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги), кои повеќе создаваат конфузност во јавноста, отколку што ги решаваат состојбите за создавање, профилирање и промовирање на квалитетни, компетентни и професионални кадри што ќе можат да учествуваат во изборите за директор на телата.

Добар импулс кон поголема независност на регулаторното тело е и егзактното законско определување на случаите кога директорот може да биде разрешен (сменет) од страна на колегијалниот орган на управување (комисијата, управниот

²³ На пример, член 18 став (2) од Законот за поштенските услуги утврдува дека за директор на Агенцијата може да биде избрано лице кое ги исполнува следниве услови: 1) да е државјанин на Република Македонија; 2) во моментот на изборот со правосилна судска пресуда да не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење професија, дејност или должност; 3) да има завршено високо образование со стекнати најмалку 240 кредити, според ЕКТС, или завршен VII/1 степен; 4) да има минимум пет години работно искуство; 5) да поседува еден од следниве меѓународно признати сертификати за активно познавање на англискиот јазик не постар од пет години: ТОЕФЕЛ ИБТ најмалку 74 бода, ИЕЛТС (IELTS) - најмалку 6 бода, ИЛЕЦ (ILEC) (Cambridge English: Legal) - најмалку B2 (B2) ниво, ФЦЕ (FCE) (Cambridge English: First) - положен, БУЛАТС (BULATS) - најмалку 60 бода, и 6) да има положено психолошки тест и тест за интегритет.

²² Види, Досие „Регулатори“: Има ли премногу политички багаж во „независните“ тела!?, Катерина Попоска, <http://faktor.mk/archives/21608#>.

одбор, односно советот),²⁴ бидејќи со тоа се исклучува можноста директорот да биде разрешен во секое време, без никакво образложение од страна на основачот на телото (Владата или Собранието). Оттука, на некој начин се гарантира одредена перманентност во вршењето на неговата функција како директор на регулаторното тело во текот на целиот мандат, без притоа да биде потчинет на основачот на телото (Владата или Собранието), односно да биде постојано под негова „лупа“ при раководењето со телото.

Според тоа, може да се заклучи дека директорот за својата работа ќе одговара само пред органот кој го избрал, а тоа во конкретниот случај е колегијалниот орган на управување (комисијата, управниот одбор, односно советот) на регулаторното тело, со што позитивно се влијае на зголемувањето на неговата самостојност и посебно се истакнува самата одговорност при вршењето на функцијата - директор на регулаторното тело.

Како добра практика (која е нормирана) овде мора да се спомене правичното спроведување на постапката за разрешување на директорот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, односно форсирањето на транспарентноста при донесувањето на одлуката за

24 Член 25 од Законот за електронските комуникации, член 9-ѓ од Законот за воздухопловство, член 20 од Законот за поштенските услуги и член 21 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

разрешување, која мора да содржи детално образложени причини за неговото разрешување и истата јавно да се објави на веб-страницата на Агенцијата, од една страна, и обезбедувањето правна (судска) заштита (право да се поднесе тужба до надлежниот суд, во согласност со законот) во случај кога се повредени правата на директорот при процесот на неговото разрешување од страна на Советот, од друга страна.²⁵

Тоа, како правило, делумно се јавува и кај другите регулаторни тела (Агенцијата за електронски комуникации²⁶), но добро е таа правична форма да се имплементира за секое регулаторно тело, во делот што се однесува на разрешувањето на неговиот инокосен орган (директор).

Исто така, други елементи кои влијаат врз независноста на регулаторното тело се годините на траење на мандатот на директорот и колку пати може, односно не може, да биде обновен неговиот мандат. Оттаму, како постојана матрица која овозможува да се постигне одреден баланс, од една страна, помеѓу можните тектонски промени во економската сфера, врз основа на четиригодишното менување на составот на основачот на регулаторното тело (Владата и Собранието), а од друга страна, секогаш присутната опасност да бидат „заробени“ од влијателните компа-

25 Член 21 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

26 Член 25 од Законот за електронските комуникации.

нии за да донесуваат пазарни одлуки во нивна полза, како основни индикатори за опстојување на идејата за независност на телото, од аспект на мандатот на директорот, можат да се определат следниве: над осум (8) години мандат на директорот и неможност за негово обновување.²⁷

Овие индикатори кои можеме да ги наречеме „лабораториски“ не секогаш се сретнуваат во практиката, особено „не“ во нашата правна околина. Така, кај набљудуваните регулаторни тела може да се констатира дека тие се наоѓаат во таканаречена „златна“ средина, во однос на времетраењето на мандатот на директорот и можноста за негово обновување - пет (5) години, односно четири (4) години со можност за уште еден последователен мандат.²⁸

Притоа, само кај едно регулаторно тело (Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги) е предвидено мандатот на директорот да трае седум (7) години.²⁹ Но, прашањето кое секогаш останува „да лебди во воздух“ е дали може повторно да биде избран постојниот директор, односно дали постои можност да биде

обновен неговиот мандат (особено колку пати), бидејќи во самиот материјален закон воопшто не се предвидени какви било ограничувања или забрани за негово повторно избирање.³⁰

Оттука, со овие различни решенија сепак е загарантирана одредена формална независност на регулаторното тело, бидејќи „колку - толку“ се овозможува неговиот инокосен орган (директорот) да се дистанцира од политичките влијанија при менувањето на составот на основачот на регулаторното тело (Владата и Собранието) и од моќта и притисоците на компаниите кои можат да имаат доминантна позиција во регулираната економска област.

Претходно наведените размислувања и ставови за статусот на инокосниот орган (директорот) на регулаторното тело можат да се повторат, односно истите се однесуваат и на статусот на колегијалниот орган (комисијата, управниот одбор или советот) кој управува со телото.³¹

Притоа, за трите регулаторни тела (Агенцијата за електронски комуникации, Агенцијата за цивилно воздухопловство и Агенцијата за пошти) за нивните колегијални органи (комисијата или управниот

27 Fabrizio Gilardi (2002) Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis, *Journal of European Public Policy*, Volume 9:6, pages 873-893.

28 Член 22 од Законот за електронските комуникации, член 19 од Законот за поштенските услуги и член 9-г од Законот за воздухопловство.

29 Член 20 став (3) од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

30 Член 20 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

31 Членовите 15, 16, 17 и 18 од Законот за електронските комуникации, членовите 14 и 17 од Законот за поштенските услуги, членовите 9 и 9-в од Законот за воздухопловство и членовите 12, 14, 15, 16 и 17 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

одбор) може да се нагласи дека отсутствува транспарентниот процес при именувањето на нивните членови од страна на Собранието, бидејќи нив ги предлага собраниската Комисија за прашања за изборите и именувањата, а тоа негативно се одразува на самата независност на тие тела, со тоа што членовите тешко можат да останат „имуни“ на политичките релации во Собранието.³²

Поради тоа, како добро правило што може да се примени при именувањето на членовите на овие колегијални органи може да **се препорача** и да се воведат механизмот јавен конкурс, со цел да се зајакне нивната професионалност и „колку што може“ повеќе да се отстрани секогаш присутната опасност од политичко влијание врз процесот на нивното именување и, особено, врз нивната работа.

Во границите на овие состојби, интересен е концептот на јавен конкурс што е применет само делумно при процесите на именување на членови на колегијалниот орган (Советот) кај регулаторното тело - Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги³³, концепт кој всушност создава лажен впечаток во јавноста за обидите за постепено развивање на одредена професионалност во работењето на членовите на регулаторното тело. Исто

така, кај регулаторното тело - Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, овластените предлагачи добија и нова позитивна улога - да бидат поборници на родовата еднаквост и на мултикултурната различност на македонското општество при утврдувањето на предлозите на кандидати за членови на Советот.³⁴

Претходно образложените констатации се однесуваат и на регулаторните тела (Агенција за супервизија на осигурувањето и Агенција за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување) кои имаат само еден колегијален орган (совет), бидејќи нивните членови ги именува Собранието, но овојпат по предлог на Владата.³⁵

Друга димензија што ја намалува независноста на овие регулаторни тела е неопределувањето на тоа - колку пати може да биде обновен мандатот на чле-

32 Види, Досие „Регулатори“: Има ли премногу политички багаж во „независните“ тела!?, Катерина Попоска, <http://faktor.mk/archives/21608#>.

33 Член 14 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

34 Член 12 став (2) од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги гласи: „Членовите на Советот треба да ја претставуваат различноста на македонското општество со соодветна застапеност на двата пола“, а во член 14 став (10) од овој закон е утврдено дека „при утврдувањето на предлозите, овластените предлагачи од ставот (2) на овој член, треба да ја имаат предвид одредбата од членот 12 став (2) од овој закон и треба да водат сметка за условите за именување во согласност со членот 16 став (2) од овој закон.“

35 Член 50 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување и член 158-ѓ од Законот за супервизија на осигурувањето.

новите на колегијалниот орган, бидејќи во материјалните закони само е утврдена „можноста за реизбор“.³⁶ Со ваквиот пристап, практично секогаш може да се доведе во прашање независноста на тие регулаторни тела, бидејќи членовите на колегијалните органи за да ги задржат своите „загарантирани“ функции (да бидат реизбрани) постојано ќе можат да излегуваат во пресрет на барањата и потребите, како на политичките фактори во Собранието и во Владата, така и на самите компании кои имаат најголема улога во економската област. Значи, ова законско решение создава можност овие членови да се претворат во „марионети“, односно наместо нив, во заднина некој друг да ги влече конците при вршењето на нивните работи во процесите на функционирање на самото регулаторно тело.

Во однос на состојбата со другите три регулаторни тела (Регулаторната комисија за енергетика, Советот за унапредување и надзор на ревизијата на Република Македонија и Комисијата за хартии од вредност), кои се формирани како колегијално тело, слободно може да се констатира дека и за нив се однесуваат претходно актуализираните дилеми кои на некој начин можат да ја проблематизираат нивната самостојност и независност декларирана со материјалните закони.

³⁶ Член 50 став (4) од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување и член 158-ф став (4) од Законот за супервизија на осигурувањето.

Тоа особено се однесува на Советот за унапредување и надзор на ревизијата на Република Македонија, кој според својата поставеност при именувањето на претседателот и членовите е целосно зависен од извршната власт (Владата на Република Македонија)³⁷, со што на овој начин комплетно се намалува неговата моќ за самостојно и независно извршување на јавните овластувања доделени со материјалниот закон.

Ваквите состојби со статусната поставеност на сите анализирани регулаторни тела постојано се тема на којашто може да се полемизира и да се води борба на разнобразни идеи за самата оформеност на структурата на органите.

Но, секогаш ќе се наметнува сомневање-то како доделените различни нивоа на независност практично се употребуваат од страна на самите регулаторни тела и, особено, какви се придобивките од сето тоа за граѓаните и за компаниите во регулираните економски области. Затоа, **препорачливо е** во материјалните закони да се креираат норми со кои целосно ќе се настојува да се повлечат или да се минимизираат дејствувањата на законодавната и на извршната власт, за да се зајакне транспарентноста во изборот на раководните и управните органи во регулаторните тела, со единствена цел да се поддржат процесите за потполна професионализација при функционирањето на тие органи.

³⁷ Член 9 од Законот за ревизија.

2.1.2. Однос со владата и со Собранието

За натамошно согледување на состојбите во врска со независноста на регулаторните тела потребно е да се анализираат и релациите со Владата и со Собранието, кои се утврдени во нивните материјални закони. Тие релации, по правило, се однесуваат на формалните обврски на регулаторните тела да поднесуваат годишен извештај за својата работа до Владата и/или до Собранието, како и на дејствувањето од страна на Владата и/или Собранието по однос на тие извештаи.

Во тој контекст, според нормираните решенија во нивните материјални закони, регулаторните тела можат да се подредат во три различни групи.

Во првата група се регулаторните тела (Агенцијата за пошти, Агенцијата за електронски комуникации и Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги), кои годишниот извештај за својата работа во текот на претходната година го доставуваат до Собранието, во функција на негово информирање, односно разгледување.³⁸ Со ваквиот пристап, обично се обезбедува едно повисоко ниво на независност на регулаторното тело, бидејќи се овозможува да се создаде клима на гарантирана самостојност во која телото

има поголема одговорност и отчетност при користењето на јавните овластувања за регулирање, насочување и контролирање на процесите во економската област. Тоа, на некој начин, овозможува регулаторното тело да се држи „малку“ понастрана од политичките превирања кои секогаш постојат во Собранието, а кои можат да се одразат на состојбите при доставувањето на годишниот извештај за работата до Собранието.

Во втората група се регулаторните тела (Агенцијата за супервизија на осигурувањето, Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување, Агенцијата за цивилно воздухопловство, Регулаторната комисија за енергетика и Комисијата за хартии од вредност) кои годишниот извештај за својата работа за претходната година го доставуваат до Собранието, коешто треба да го усвои.³⁹ Степенот на независноста на овие регулаторни тела е намален, бидејќи се наоѓаат во „маневарски простор“ што им ја стеснува нивната слобода за самостојно и одговорно вршење на работите, поради надвиснатата зависност од политичките случувања во Собранието. Со други зборови, тие (регулаторните тела) секогаш можат да трпат последици од политичките препукувања во Собра-

³⁸ Член 12 од Законот за поштенските услуги, член 11 од Законот за електронските комуникации и член 8 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

³⁹ Член 158-п од Законот за супервизија на осигурувањето, член 54 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, член 13 од Законот за воздухопловство, член 35 од Законот за енергетика и член 230 од Законот за хартии од вредност.

нието, во однос на тоа дали нивниот извештај ќе биде усвоен или не, што може значително да влијае врз натамошното егзистирање и функционирање на самите органи на регулаторното тело, како и на самото тело, а индиректно и врз состојбите во регулираната економска област.

А, во последната трета група се наоѓа само регулаторното тело (Советот за унапредување и надзор на ревизијата на Република Македонија) кое годишниот извештај за својата работа за претходната година го доставува до Владата којашто треба да даде согласност.⁴⁰ Значи, ова регулаторно тело буквално нема независност, односно таа независност само фигурира на хартија, бидејќи во текот на своето работење тоа е целосно потчинето и зависи од извршната власт (Владата). Оваа состојба, по правило, предизвикува регулаторното тело постојано да биде под директна политичка контрола од страна на самиот основач (Владата), со што комплетно отсуствува и самостојноста при секојдневното функционирање на телото, односно при извршувањето на јавните овластувања доделени со материјалниот закон.

Според тоа, како сублимат на овие констатирани состојби за трите категоризирани групи регулаторни тела може да **се препорача** тие релации со Владата и/или со Собранието да се редуцираат (сведат) на информативно ниво, со цел само да ги

запознаваат телата за своите активности и за состојбите во регулираната економска област, за да можат да се напуштат опциите за вообичаеното политичко притискање врз работењето на овие тела. Со тоа, на некој начин, ќе се поттикне и одговорноста на регулаторните тела за компетентно, стручно, квалитетно и рационално извршување на доделените функции како примарен арбитер во регулирањето на економската област.

2.1.3. Финансиска и организациска автономија

Друга димензија којашто ја отсликува независноста на регулаторните тела е нивната финансиска и организациска автономија определена со материјалните закони. Затоа, во оваа анализа прво ќе ги разгледаме елементите за финансиска автономија (како се финансира регулаторното тело и како се контролира неговиот буџет), а потоа елементите за организациска автономија (кој одлучува за внатрешната организација на телото и кој ја спроведува кадровската политика во телото).

Прво ќе се задржиме на финансиската автономија. Доколку се видат нормите содржани во материјалните закони, може да се констатира дека речиси кај сите регулаторни тела (Агенцијата за цивилно воздухопловство, Регулаторната комисија за енергетика, Агенцијата за по-

⁴⁰ Член 8 став (2) од Законот за ревизија.

шти, Комисијата за хартии од вредност, Агенцијата за електронски комуникации, Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и Агенцијата за супервизија на осигурувањето) се предвидени „екстерни“ извори на приходи, односно тие тела своето работење претежно го финансираат од средствата остварени од приходите од разни надоместоци што ги наплаќаат од компаниите кои егзистираат во регулираната економска област.⁴¹ Ваквите законски решенија би требало да ја обезбедат нивната независност и да ги сместат надвор од буџетскиот систем (буџетот на Република Македонија), со кој управува извршната власт (Владата, односно Министерството за финансии). Со тоа, на одреден начин, се избегнува можноста нивното работење да се финансира исклучиво со средства од буџетот на Република Македонија, со што тие би биле целосно зависни од волјата на извршната власт (Владата). Меѓутоа, во овие процеси на финансирање на регулаторните тела, кај некои тела, сепак, може да се почувствува и влијанието на извршната

власт (Владата). На пример, кај Комисијата за хартии од вредност и кај Агенцијата за електронски комуникации, тоа влијание доаѓа до израз, од една страна, преку механизмите за давање согласност за висината на утврдените надоместоци,⁴² а од друга страна, преку начинот на кој се користат средствата од остварениот вишок приходи⁴³, со што значително се доведува во прашање нивната декларирана самостојност и независност како регулаторни тела.

Во тие рамки, како единствено регулаторно тело што се финансира од буџетот на Република Македонија, и покрај тоа што остварува и други приходи во текот на своето работење, е наведен Советот за унапредување и надзор на ревизијата.⁴⁴ Според тоа, ова тело, како што заклучивме повеќепати во рамките на оваа анализа, има ограничена самостојност и независност, односно постојано во текот

41 Член 12 од Законот за воздухопловство, член 34 од Законот за енергетика, член 23 од Законот за поштенските услуги, член 227 од Законот за хартии од вредност, член 29 од Законот за електронските комуникации, член 56 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, член 4 став (7) од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и член 158-љ од Законот за супервизија на осигурувањето.

42 Член 227 став (5) од Законот за хартии од вредност (Ова се однесува на Комисијата за хартии од вредност).

43 Извештај за напредокот на Република Македонија 2012, СЕЦ(2012) 332, Брисел, 10.10.2012 год, стр.45 Извештај за напредокот на Република Македонија 2013, SWD(2013) 413, Брисел, 16.10.2013 год, стр.36 Извештај за напредокот на Република Македонија 2014, СВД (2014) 303, Брисел, 08.10.2014 год, стр.28, Извештај за напредокот на Република Македонија 2015, СВД (2015) 212, Брисел, 10.11.2015 год, стр.50 и Извештај за напредокот на Република Македонија 2016, СВД (2016) 362, Брисел, 09.11.2016 год, стр.58. (Ова се однесува за Агенцијата за електронски комуникации).

44 Член 15 од Законот за ревизија.

на своето работење се наоѓа под „капата“ на извршната власт (основачот - Владата).

Од аспект на контролата на буџетот, може да се констатира дека повеќето од регулаторните тела (Агенцијата за цивилно воздухопловство, Агенцијата за пошти, Комисијата за хартии од вредност, Агенцијата за електронски комуникации, Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и Агенцијата за супервизија на осигурувањето) во нивното работење ги користат инструментите за ревизија, при што ревидираните финансиски извештаи, по правило, ги доставуваат на усвојување до Собранието.⁴⁵ Според тоа, овие тела имаат можност, на некој начин, да ја практикуваат својата самостојност и независност, со што позитивно се влијае врз процесите во нивното работење, а особено на правилното и отчетно (законско, транспарентно, ефикасно и ефективно) користење на финансиските средства за остварување на зацртаните (законски) цели во регулираната економска област.

⁴⁵ Член 13 од Законот за воздухопловство, член 23 од Законот за поштенските услуги, член 230 од Законот за хартии од вредност, член 29 од Законот за електронските комуникации, член 56 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, член 8 став (4) од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и член 158-њ од Законот за супервизија на осигурување.

Тоа се реалните позитивни гледишта за ваквата контрола на нивниот буџет, односно за воспоставените контролни механизми при користењето на средствата. Но како што укажавме и претходно, и овде може да има отстапувања, каков што беше веќе документираниот случај со Агенцијата за електронски комуникации (кој континуирано се идентификува како негативно, односно недомаќинско однесување на самото регулаторно тело), при што во последниот Извештај на Европската комисија од 2016 година посебно е констатирано и нотирано следново:

*„Ревизијата, исто така, сугерираше дека регулаторот користи 45 % од вишокот на своите средства за цели различни од развојот на електронски комуникации, со што би било спротивно на својот мандат. Остануваат некои проблеми за неговата способност да постапува независно и треба да се отстранат неговите законски надлежности за донирање.“*⁴⁶

Во врска со организациската автономија, може да се даде една генерална оценка дека таа е „целосно“ е препуштена на регулаторните тела (на пример, Агенцијата за цивилно воздухопловство, Комисијата за хартии од вредност и Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување), односно на нивните органи, со што на некој начин се почитува декларираната самостојност и

⁴⁶ Извештај за напредокот на Република Македонија 2016, СВД (2016) 362, Брисел, 09.11.2016 год, стр.58.

независност на тие тела.⁴⁷ Сепак, добро е да **се препорача** потребата таа организациска автономија (кој одлучува за внатрешната организација на телото и кој ја спроведува кадровската политика во телото) да се нагласи и во самите материјални закони со кои се основани тие регулаторни тела, со цел, од една страна, да се елиминираат разните недоразбирања и толкувања при кроењето на кадровските политики во телата од страна на различни фактори во законодавната и во извршната власт и, од друга страна, да се истакне одговорноста на тие тела при градењето на сопствените кадровски капацитети за стручно и квалитетно извршување на доделените јавни овластувања. Тоа е потребно, пред сè, затоа што регулаторните тела треба сами да создаваат компетентни кадри без надворешно влијание, со цел да се обезбедат квалитетни услуги за компаниите и за граѓаните, како и за развивање на потребната стручност во регулирањето на економските области.

Меѓутоа, оваа препорака и согледување дефинитивно ќе падне во заборав со донесувањето на Законот за административните службеници⁴⁸, со кој се опфатија и регулаторните тела при постапката

за вработување на административните службеници во тие тела.⁴⁹ Имено, по донесувањето на овој закон, експресно се сменија сите материјални закони со кои беа основани регулаторните тела, со единствена „мисија“ вработените во телата да добијат статус на административни службеници, за да може целосно да се заокружи планот за применување на тие одредби од Законот за административните службеници.⁵⁰ Со ваквиот пристап завршува „колку-годе“ досега прокламираната организациска автономија на регулаторните тела, со што конечно се напушта процесот на самостојно (слободно) одлучување за кадровските политики од страна на телата, бидејќи активни фактори во проектирањето на тие политики (сега) стануваат и органите кои припаѓаат на извршната власт (министерствата и другите органи на државната управа), се разбира во рамките на дадените овластувања со Законот за

47 Членови 9-б и 11 од Законот за воздухопловство, членови 184 и 186 од Законот за хартии од вредност и член 52-а од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување.

48 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16 и 142/16.

49 Член 4 став (3) од Законот за административни службеници.

50 Промени на следните закони: Закон за поштенските услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр. 42/14), Закон за воздухопловство („Службен весник на Република Македонија“ бр. 42/14), Закон за енергетика („Службен весник на Република Македонија“ бр. 41/14), Закон за хартии од вредност („Службен весник на Република Македонија“ бр. 44/14), Закон за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 44/14), Закон за супервизија на осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 43/14) и Закон за ревизија („Службен весник на Република Македонија“ број 43/14).

административните службеници. Притоа, тука влегуваат и разните согласности, одобрувања и другите административни бариери (подробно разработени во Законот за административните службеници) со кои постојано ќе се соочуваат и судираат регулаторните тела при планирањето, регрутирањето и селекцијата на своите вработени, односно при креирањето на својот кадровски капацитет.

Исклучок од овој пристап се единствено вработените во Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, кои немаат статус на административни службеници,⁵¹ што - за жал - претставува само една мала светла точка која придонесува за опстојување на замислата за т.н. организациска автономија на регулаторните тела.

2.1.4. Надлежности

Во делот на надлежностите, битно прашање кое се поставува со цел да се определи степенот на независност на регулаторното тело е дали постои негова доминација, односно дали тоа има доминантна улога при креирањето на политиките, воспоставувањето на правилата и контролирањето на активностите во дадената економска област. Одговорот на ова прашање, вообичаено, може да ги даде причините зошто се формираат регулаторните тела, односно аргументите кои ја

поддржуваат одлуката тие сами да ја регулираат економската област, а не тоа да го вршат некои други органи на извршната власт.⁵² Но во практиката, по правило, вообичаено покрај регулаторното тело постои и друго меродавно тело (најчесто - министерство) кое е надлежно за уредувањето на економската област.

Оттаму, ако се погледнат решенијата во нашите материјални закони, може да се констатира дека повеќето регулаторни тела (Агенцијата за цивилно воздухопловство, Регулаторната комисија за енергетика, Агенцијата за пошти и Агенцијата за електронски комуникации) имаат „партнери“ во уредувањето на економските области,⁵³ со што на површина се појавува (лебди) сомнежот за нивната целосна независност при практикувањето на доделените јавни овластувања. Тој сомнеж постојано ќе ги следи тие регулаторни тела, бидејќи не се комплетно сами во уредувањето на „своите“ економски области, односно тие постојано ќе се координираат и ќе ги усогласуваат своите политики со политиките и насоките дадени од органите на извршната власт (Владата и министерствата), при што, на некој начин, ќе се намалува квалитетот и успешноста во

51 Член 22 ставови (1) и (2) од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

52 Види - Настанување и независност на регулаторните тела во Србија: домашни или екстерни детерминанти?, Слободан Томиќ и Александар Јованчиќ, (UCD 351.9 (497.10), стр. 26-30.

53 Член 5 од Законот за воздухопловство, глава II од Законот за енергетика, член 5 од Законот за поштенските услуги и член 4 од Законот за електронските комуникации.

дефинирањето и управувањето на пазарните услови во тие области, а тоа може негативно да се одрази врз работењето на компаниите и користењето на услугите од страна на граѓаните.

Од друга страна, другите регулаторни тела (Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување, Агенцијата за супервизија на осигурувањето, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Комисијата за хартии од вредност и Советот за унапредување и надзор на ревизијата на Република Македонија) самостојно ги вршат функциите во креирањето на условите за работа на компаниите и во заштитата на правата на граѓаните во одредени економски области. Сепак, се истакнува нивната декларирани независност при остварувањето на „замислените“ цели во материјалните закони.

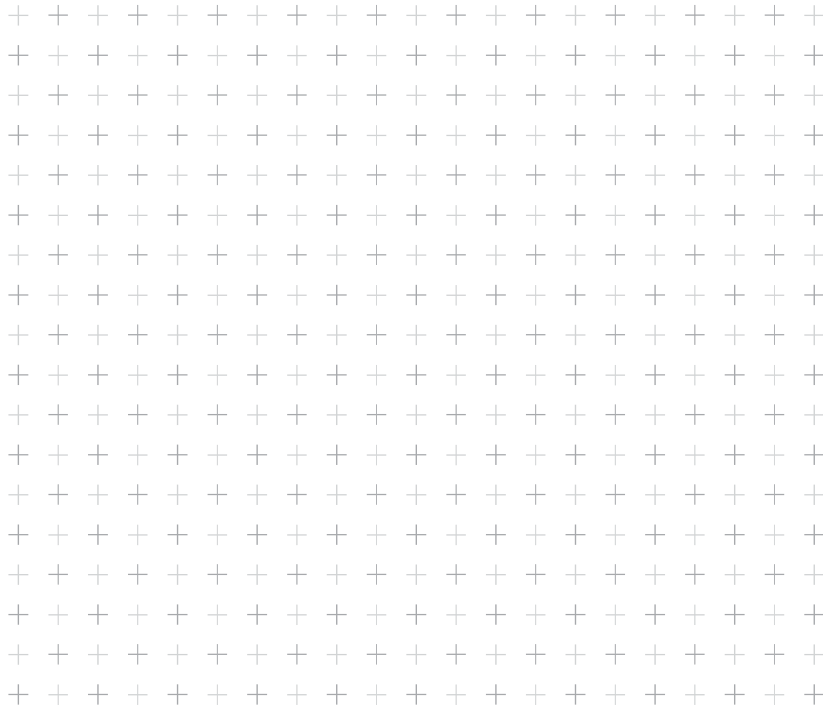
Затоа, препорачливо е во случај на оформување на регулаторно тело за одредена економска област, тоа да биде доминантно во уредувањето на таа област, со цел да дојдат до израз вистинските вредности од неговото опстојување при потполното самостојно и независно остварување на зацртаните (законски) определби, а посебно при создавањето и одржувањето на конкурентни и рамноправни пазарни услови за сите субјекти во таа област. Притоа, добро е да постои и желба од страна на извршната власт воопшто да не се впушта во разни „авантури“ со кои ќе се нарушува и постепено ќе се

намалува доминантната улога на регулаторното тело, преку разни механизми со единствена цел повторно да дојде до израз волјата на политичките фактори кои во дадениот момент ги формираат политиките во економската сфера.⁵⁴ Тоа, најчесто, може да се врши преку постојаното менување на материјалните закони, сè со цел да се промени - измести претходно воспоставениот баланс меѓу регулаторното тело и извршната власт при регулирањето на економската област, како и наметнувањето на политичките доктрини на извршната власт при одлучувањето за политиките што ќе се „форсираат“ во таа економска област. Сето тоа може да предизвика лошо управување со „правилата на игра“ во таа економска област, како и со стремежите („колку и да било“) да се остварат одредени позитивни ефекти во економските состојби во таа област, со вклучување на независното регулаторно тело во тие активности.

Како и да е, тоа држење на извршната власт настрана од независно регулираните економски области секогаш ќе претставува тест при натамошното при-

54 Види - Извештај за напредокот на Република Македонија 2013, СВД (2013) 413, Брисел, 16.10.2013 год, стр.23, 35,36, 37,43,44 итн., Извештај за напредокот на Република Македонија 2014, СВД (2014) 303, Брисел, 08.10.2014 год, стр.19, 27, 28, 32 итн., Извештај за напредокот на Република Македонија 2015, СВД (2015) 212, Брисел, 10.11.2015 год, стр.35, 36, 49, 50 итн. и Извештај за напредокот на Република Македонија 2016, СВД (2016) 362, Брисел, 09.11.2016 год, стр.37, 38, 49, 57, 58 итн..

фаќање на вредностите и политиките на Европската Унија во процесот на приближување до европското законодавство, за што постојано ќе сведочат и наодите дадени од страна на Европската комисија во нејзините извештаи за тие процеси.⁵⁵



55 Ibid.

3. ВЛИЈАНИЕ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Во материјалните закони нормативно се создадени одредени услови за вклучување на заинтересираните страни во секојдневното спроведување на активностите на регулаторните тела во однос на регулирањето на пазарните услови во дадената економска област и на процесите за донесување на прописите за уредување на таа област.

Тоа е особено актуализирано при работењето на повеќето регулаторни тела (Агенцијата за електронски комуникации, Агенцијата за пошти, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Регулаторната комисија за енергетика и Комисијата за хартии од вредност)⁵⁶ кои имаат обврска постојано да ги анализираат изнесените ставови, коментари, мислења и забелешки на заинтересираните субјекти во постапката на одлучување за одредување мерки за регулирање на пазарот или во постапката за разгледување на предложените прописи.

Меѓутоа, ако се разгледаат годишните извештаи за работењето на овие тела, може да се види

⁵⁶ Членови 12 и 13 од Законот за електронските комуникации, членови 11 и 22 од Законот за поштенските услуги, членови 9 и 10 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, членови 32 и 33 од Законот за енергетика и член 190 од Законот за хартии од вредност.

дека тие многу „бегло“ ги објаснуваат реализираните активности за спроведување на обврските за вклучување на заинтересираните страни, при што може да се заклучи дека постои само формално исполнување на законските задолженија за обезбедување јавност и транспарентност во работењето на телата. Според тоа, жално е што не постои посериозен пристап на телата кон оваа обврска, односно должност, која ја има функцијата на анимирање и активирање на сите заинтересираните страни и на јавноста за поуспешно унапредување на состојбите во дадените економски области. Оттука, тие активности на телата не треба да бидат насочени само кон обично задоволување на законските обврски, туку и кон суштинско вклучување на заинтересираните страни и на јавноста во спроведувањето на одредени законски цели за регулирање на економските области. Притоа, изнесените ставови, коментари, мислења и забелешки на заинтересираните субјекти во тие процеси, ќе треба да бидат подетално обработени и анализирани од страна на регулаторните тела, со цел да се зголеми квалитетот и применливоста на прописите и одлуките кои се донесуваат за уредување на односите меѓу субјектите во тие економски области и кои, по правило, влијаат врз услугите што ги добиваат граѓаните во тие области.

Речиси сите регулаторни тела, во духот на заштитата на правата на граѓаните,

примаат разни претставки, поплаки или приговори, при што во нивните годишни извештаи за работењето може да се види дека кон тие дописи е пристапено само како „гола“ статистика, без потемелна опсервација и анализа од аспект на нивната оправданост. Затоа, може да **се препорача** при градењето на експертизата на регулаторните тела задолжително да се врши проценка на добиените претставки, поплаки или приговори од страна на граѓаните за да може квалитетот на услугите да се подигне на повисоко ниво, а правилата за регулирање на пазарните услови утврдени во материјалните закони да се усогласат со потребите и интересите на граѓаните како потенцијални корисници на услугите. Таа задача, сепак е другата страна на паричката за која се формираат регулаторните тела, а тоа е обезбедувањето соодветен „заштитен чадор“ за граѓаните кои се засегнати од однесувањето на компаниите во нивните регулирани економски области.

Поради важноста на овие секвенци, а како поткрепа на тие наоди и препораки, се направи и одредена анализа на состојбите во регулаторните тела, преку согледување на нивниот организационен пристап, внатрешната правна поставеност и ефектите од воспоставените механизми при остварувањето на заштитата на правата на граѓаните во регулираните економски области, која ќе биде подетално презентирани и објаснета во натамошните делови од оваа тематска целина.

Во тие рамки, на крај една мала напомена. Регулаторните тела вообичаено го применуваат Законот за постапување по претставки и предлози,⁵⁷ бидејќи тие, по правило, во нивните материјални закони немаат сопствен изграден инструментариум за насочување на тие активности (поднесување претставки, поплаки или приговори) на граѓаните, кои секојдневно ги користат за да укажат на разните слабости и дефекти (претежно тоа е незадоволството од начинот на давање услуги од страна на компаниите) во практикувањето на пазарните услови во економските области.

3.1. ОРГАНИЗАЦИОНЕН ПРИСТАП

Како продолжение на претходно изнесените ставови, прво ќе го разгледаме мозаикот кој би требало да го прикажува „сериозниот“ пристап на регулаторните тела кон управувањето со процесите за овозможување на (по)лесно, (по)ефикасно и (по)ефективно реализирање на правата на граѓаните преку нивниот воспоставен внатрешен организациски систем за канализирање на таа комуникација со граѓаните. Во овој дел, преовладува зборот сериозност (повторно би требало да биде во наводници), затоа што, всушност, преку тој збор најдобро се изразуваат

должностите што ги имаат регулаторните тела за создавање транспарентни и одговорни релации кон претставките, поплаките или приговорите кои ги предаваат граѓаните во текот на нивното работење.

Така, согласно со актите за организација и за систематизација, во речиси сите регулаторни тела нема формирано (посебна) внатрешна организациона единица за дејствување по претставките, поплаките или приговорите, односно тоа дејствување е препуштено на некое од постојните внатрешно создадени единици (сектор или одделение) кои имаат и друг делокруг на работа⁵⁸ или на едно или на повеќе овластени лица за извршување и на тие работни задачи во телата.⁵⁹ Според тоа, за (не)оправданоста на овој пристап на регулаторните тела може да се полемизира во недоглед, но во овие случаи секогаш, по правило, ќе победува аргументот за нивниот рационален поглед кон искористувањето на расположливите ресурси за да може да се излезе во пресрет на потребите од внатрешно (ре)организирање за прифаќање на поднесените претставки, поплаки или приговори од страна на граѓаните.

⁵⁷ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/08, 13/13, 156/15 и 193/15.

⁵⁸ Агенција за електронски комуникации, Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и Агенција за пошти.

⁵⁹ Агенција за супервизија на осигурувањето, Регулаторна комисија за енергетика и Комисија за хартии од вредност на Република Македонија.

Во однос на градењето на кадровскиот потенцијал за стручно и професионално постапување со поднесените претставки, поплаки или приговори, сите регулаторни тела како договорени (поточно, сите во еден глас) наведуваат дека вработените имале претходно работно искуство во предметната област и дека во текот на годината континуирано посетувале обуки за надградување на нивното знаење за тековните случувања во таа област.⁶⁰ Но, сепак, за ваквите одговори на регулаторните тела можеме да коментираме дека тоа е позитивно и само толку, бидејќи за нив постојано би можело да се бара (проверува) и другиот елемент - нивната (не) објективност, односно постојано присутната субјективност во тие одговори.

За последните делчиња од мозаикот (дали вработените извршуваат и други работни задачи, покрај тоа што одговараат на поднесените претставки, поплаки или приговори), сите регулаторни тела наведуваат дека вработените кои се задолжени да постапуваат по претставките, поплаките или приговорите, по правило извршуваат и други работи во рамките на предвидените работни задачи во нивните внатрешни акти за систематизација на

работните места. Оттаму, за жал, во овој дел, може само да се констатира дека сите регулаторни тела на некој начин реално го прикажуваат нивниот константен недостиг од персонал (вработени) за да можат оптимално да ги извршуваат предвидените редовни работни активности, согласно добиените задолженија со нивните материјални закони.

Значи, како завршеток, од сите овие делови на мозаикот може да се дадат одредени генерални насоки за постигнување на таа „сериозност“ во работењето на регулаторните тела, кои можат да се соединат во правила за „добро владеење“ (Good governance) што би се применувале при реагирањето во однос на поднесените претставки, поплаки или приговори. Меѓутоа, тие се применливи во други услови, кога регулаторните тела ќе имаат целосна слобода за самостојно планирање на организационата поставеност и за создавање сопствен едуциран и стручен кадар за задоволување на потребите за постојана комуникација со граѓаните.⁶¹

3.2. ПРАВНА ПОСТАВЕНОСТ

Во однос на правната поставеност на регулаторните тела, треба да се разгледа материјата којашто може да се групира во три тематски целини, и тоа: (1) за интер-

⁶⁰ Единствено, Агенцијата за пошти во своите одговори навела дека не се имател на информација во однос дали вработените претходно имале работно искуство во областа на поштенските услуги, а Агенцијата за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување воопшто не дала одговори за овие прашања.

⁶¹ Види го делот од оваа анализа за финансиска и организациска автономија на регулаторните тела.

ниот подзаконски акт со кој нормативно се пропишува начинот на постапување со примените претставки, поплаки или приговори од страна на граѓаните и за неговата достапност; (2) за образецот на кој се поднесуваат претставките, поплаките или приговорите и за неговата достапност, како и (3) за можностите (начините) на поднесување претставки, поплаки или приговори до телата.

За првата тематска целина сопствен подзаконски акт за начинот на постапување по претставките, поплаките или приговорите имаат донесено и применуваат само две регулаторни тела (Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување и Агенцијата за супервизија на осигурувањето) и тој е објавен на нивните веб-страници (актот на Агенцијата за супервизија на осигурувањето е објавен и во „Службен весник на Република Македонија“), а другите тела во своето работење со претставките, поплаките или приговорите ги применуваат подзаконските акти донесени во согласност со Законот за постапување по претставки и предлози.⁶²

Кога станува збор за втората тематска целина само едно регулаторно тело (Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги) има извршено унифи-

кација на формата во која се поднесува претставката/реакцијата, а која е достапна и во електронска форма на неговата веб-страница. Другите регулаторни тела немаат пропишано стандардизирани обрасци, односно ги прифаќаат на разгледување сите претставки, поплаки или приговори, без оглед на тоа во која форма биле напишани, според правилата утврдени во Законот за постапување по претставки и предлози.⁶³

Во однос на последната тематска целина, три регулаторни тела (Агенцијата за супервизија на осигурувањето, Регулаторната комисија за енергетика и Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги) ги примаат претставките, поплаките или приговорите во писмена или во електронска форма, а за четири тела (Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување, Агенцијата за електронски комуникации (слободна форма во архива), Комисијата за хартии од вредност на Република Македонија и Агенција за пошти) останува отворено прашањето дали примаат претставки во електронска форма, бидејќи во нивните одговори се наведени само начините (можностите) што ги дава Законот за постапување по претставки и

62 Агенција за електронски комуникации, Агенција за пошти, Регулаторна комисија за енергетика, Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и Комисија за хартии од вредност на Република Македонија.

63 Агенција за електронски комуникации, Агенција за пошти, Регулаторна комисија за енергетика, Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување, Агенција за супервизија на осигурувањето и Комисија за хартии од вредност на Република Македонија.

предлози (писмена форма или усно на записник).⁶⁴

Според овие наоди за предметните тематски целини, за подобро правно организирање на работењето на регулаторните тела и за приближување кон граѓаните би можеле да **се препорачаат** следниве добри практики:

- + донесување и применување транспарентна (јавно објавена) интерна процедура со која ќе се утврди редоследот на дејствија што ќе се преземаат од страна на вработените во случај на поднесени претставки, поплаки или приговори;
- + воведување еднообразни формулари (составени од графи и прашања што се пополнуваат, односно стандардизирани икони) за отворено, разбирливо и лесно контактирање со граѓаните, односно за постигнување одреден баланс меѓу потребите на граѓаните за едноставно остварување на нивните права и, по правило, секогаш присутната организациска комплицираност во реализирањето на тие права од страна на вработените во телата, и
- + целосно прифаќање на електронското комуницирање со граѓаните при поднесувањето претставки, поплаки или приговори и одговарање по истите, а во функција на постепено на-

пуштање на писмената комуникација која во денешното информатичко (дигитално) време полека станува непотребно бремено за граѓаните.

Следствено на ова, како добра практика би можело да се препорача и донесувањето и спроведувањето комуникациска стратегија (стратегија за односи со јавноста) која би ја следеле регулаторните тела во процесите за подобрување на јавното разбирање на нивните улоги во регулирањето на економските области, како и во обезбедувањето просирност на нивните комуникациски политики при промовирањето на активностите пред граѓаните, за да се створи директен, близок и активен контакт меѓу телата и граѓаните, а во функција на зголемување на довербата во нивната работа и за доловување на пазарните механизми што се диктираат во тие регулирани области.⁶⁵

Покрај овие препораки, добро е регулаторните тела да почнат да размислуваат за „постепено“ напуштање на придобивките што ги дава Законот за постапување по претставките и предлозите, а сè со цел да се создадат сопствени закономерни и флексибилни средства (не е важно дали ќе биде претставка, поплака или приговор, затоа што името не е од суштинска

64 Член 4 став 1 од Законот за постапување по претставки и предлози.

65 Тоа се посочува и во една од препораките содржани во Анализата на независните комисији и регулаторните тела - законска поставеност и практично функционирање од Вања Михајлова и др., Институт за човекови права, Скопје, 2014 година, стр.108.

природа) за реализирање на правата на граѓаните, кои ќе бидат подетално разработени во материјалните закони со кои се уредува самото дејствување на тие тела.

3.3. ЕФЕКТИ

Во овој дел ќе се согледаат резултатите од постојаната комуникација меѓу регулаторните тела и граѓаните која ќе биде проткаена со повеќе статистички показатели кои даваат одредена слика за состојбите со остварувањето (заштитата) на правата на граѓаните во регулираните економски области. Притоа, секогаш ќе останат отворени дилемите во однос на квалитетот на дадените одговори од страна на регулаторните тела за создавање на таа слика, но сепак би требало да им се поклони верба со цел „колку-толку“ да се види самата положба во која се наоѓаат граѓаните, како и можностите за остварување на нивните права во соодветните економски области.

Оттука, во петгодишниот период (2011, 2012, 2013, 2014 и 2015 година), како што може да се забележи од дадените одговори на регулаторните тела, бројот на поднесените претставки, поплаки или приговори варира (од една крајност до друга), во зависност од скроените пазарни услови кои постојат во економската област, односно од „актуелноста“ на самото регулаторно тело. Така, три регулаторни тела (Агенцијата за аудио и

аудиовизуелни медиумски услуги, Агенцијата за супервизија на осигурувањето и Регулаторната комисија за енергетика) имаат амплитудно движење на бројот на поднесените претставки, поплаки или приговори за овој петгодишен период, при што просечниот годишен прилив се движи меѓу 172, односно 87 преписки.⁶⁶ Понатаму, други две регулаторни тела (Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување и Агенцијата за пошти) се наоѓаат во таканаречената „златна средина“, бидејќи годишно имаат обичен (тековен) прилив на поднесени претставки, поплаки или приговори, кој изнесува просечно 24, односно 19, во зависност од воспоставените односи во економската област.⁶⁷ Две регулаторни тела (Комисијата за хартии од вредност на Република Македонија и

⁶⁶ Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (2011 - 177 претставки, 2012 - 194 претставки, 2013 - 219 претставки, 2014 - 201 претставки и 2015 - 7 претставки); Агенцијата за супервизија на осигурувањето (2011 - 62 претставки, 2012 - 82 претставки, 2013 - 148 претставки, 2014 - претставки 149 и 2015 - претставки 110) и Регулаторната комисија за енергетика (2011 - 57 претставки, 2012 - 40 претставки и 2013 - 159 претставки, 2014 - 104 претставки и 2015 - 74 претставки).

⁶⁷ Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување (2011 - 28 претставки, 2012 - 34 претставки, 2013 - 24 претставки, 2014 - 4 претставки и 2015 - 30 претставки) и Агенцијата за пошти (2011 - 8 претставки, 2012 - 30 претставки, 2013 - 20 претставки, 2014 - 11 претставки и 2015 - 24 претставки).

Агенцијата за електронски комуникации имаат симболичен број примени претставки, односно во одредени години воопшто немаат примено такви преписки.⁶⁸

Од овој разнобоен прилив на поднесени претставки, поплаки или приговори за 2011, 2012, 2013, 2014 и 2015 година кај регулаторните тела (според нивните одговори), може да се забележи дека некои тела (Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување, Регулаторната комисија за енергетика и Агенцијата за пошти), со мали отстапки, ги решиле во корист на граѓаните (позитивно), а од друга страна едно регулаторно тело (Агенцијата за супервизија на осигурувањето) се издвојува со одредена константа што се повторува за сите пет години и за позитивно и за негативно решените претставки, и тоа: за 2011 година - 39% позитивно, а 35% негативно; за 2012 година - 38% позитивно, а 41% негативно; за 2013 година - 38% позитивно, а 41% негативно; за 2014 година - 33% позитивно, а 48% негативно, и за 2015 година - 38% позитивно, а 45% негативно. Покрај ова, кај Агенцијата за електронски комуникации, Комисијата за хартии од вредност на Република Македонија и Агенцијата за аудио и аудиовизу-

елни медиумски услуги, може да се забележи дека констатацијата за позитивно, односно негативно решени претставки, е релативизирана, од аспект на таканареченото немање услови за нивна класификација според прописите за постапување по претставки и предлози.

Дијапазонот на преземени мерки од страна на регулаторните тела, во однос на поднесените претставки, поплаки или приговори, се движи во границите на превентивните мерки (укажувања, појаснувања, промена на подзаконските акти) и репресивните мерки (забрани, одземања, задолжувања) во хармонија со пријавените проблематики, а во рамките на надзорните (контролните) алатки кои им стојат на располагање на телата според нивните надлежности утврдени во материјалните закони. Следствено на ова, повеќето регулаторни тела (Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување и Регулаторната комисија за енергетика) немаат поведено инспекциски, односно прекршочни постапки во однос на поднесените претставки, поплаки или приговори од страна на граѓаните, при што едно тело (Комисијата за хартии од вредност на Република Македонија) нема прецизна евиденција за тоа колку од поднесените претставки се поведени инспекциски и/или прекршочни постапки, а други две тела (Агенцијата за супервизија на осигурувањето и Агенцијата за пошти)

68 Комисијата за хартии од вредност на Република Македонија (2011 - нема претставки, 2012 - нема претставки, 2013 - 8 претставки, 2014 - 28 претставки и 2015 - 8 претставки) и Агенцијата за електронски комуникации (2011 - 3 претставки, 2012 - 6 претставки, 2013 - 11 претставки, 2014 - нема претставки и 2015 - нема претставки).

по правило, при постоење на индикации, поведувале инспекциска, односно прекршочна постапка, според надлежностите утврдени со нивниот материјален закон.

Во тесна корелација со овие наоди се и најчесто утврдените повреди сторени од страна на компаниите кои работат во тие економски области, а кои регулаторните тела збирно ги детектираат како недавање квалитетни услуги, недоследно применување на дефинираните правила за обезбедување услуги подеднакво за сите корисници, како и непочитување на правата на граѓаните кои се корисници на тие услуги. Преку овие повреди најчесто можат да се видат и самите реакции на регулаторните тела што ги преземаат за коригирање на појавените слабости, со што -по правило - доаѓаат до израз нивните регулаторни/контролни функции кои ги имаат на располагање во тие економски области. Затоа, клучно е вршењето анализи во однос на поднесените претставки, поплаки или приговори од страна на граѓаните, но претходно изнесените ставови за овој вид анализи⁶⁹ само се потврдуваат од доставените одговори, кои се премногу општи и генерални и не даваат реална илустрација за извршените анализи над состојбите со остварувањето на правата на граѓаните и на околностите што постојат во регулираните економски области. Значи, оваа аномалија и натаму се провлекува во се-

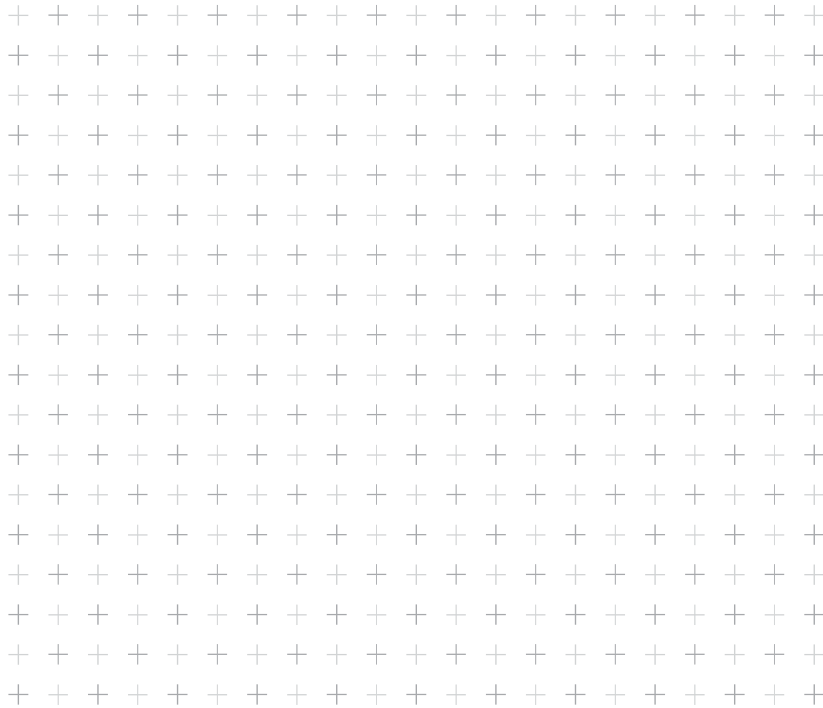
којдневното работење на регулаторните тела, со што секогаш ќе надвиснува и прашањето за сериозноста во вршењето на нивните функции при регулирањето на економските области.

Исто така, во однос на просечното траење на постапувањето по поднесените претставки, поплаки или приговори од граѓаните, може да се констатира дека речиси сите регулаторни тела (Регулаторната комисија за енергетика, Комисијата за хартии од вредност на Република Македонија, Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување и Агенцијата за супервизија на осигурувањето) само го навеле рокот определен во Законот за постапување по претставките и предлозите (15 дена), а три регулаторни тела (Агенцијата за електронски комуникации, Агенцијата за пошти и Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги) го навеле просечниот период на постапување, кој се движел од 10 дена до 35 дена, во зависност од сложеноста на материјата содржана во претставките, поплаките или приговорите. Притоа, подносителот за крајниот исход од поднесените претставки, поплаки или приговори се известувал во писмена или во електронска форма и секогаш тоа било во законскиот рок од 15 дена, односно веднаш по целосното завршување на дејствијата по оформените предмети (како што одговорија повеќето регулаторни тела). Оттука, ако за момент се запостави фактот дека дел од регула-

⁶⁹ Види го делот од оваа анализа за влијание и транспарентност.

торните тела во своите одговори го навеле само законскиот рок за постапување, тогаш на некој начин може да се каже дека на виделина сепак се појавува и позитивното влијание врз анимирањето на граѓаните за вистинската достапност до можностите што ги даваат материјалните закони за заштитување на нивните права при користењето на услугите во регулираните економски области.

Од целиот овој спектар податоци може да се констатира дека сè уште недостигаат суштинските состојки (јасност, предвидливост, правичност) за создавање транспарентни и искрени односи со граѓаните кои се корисници на услугите во регулираните економски области, а тоа е една од примарните активности на регулаторните тела кои би требало да имаат улога на медијатори при релациите со компаниите што ги даваат тие услуги, според утврдените пазарни правила во тие области.



4. ЗАКЛУЧНИ ПРЕПОРАКИ

Ако се имаат предвид изнесените и анализираниите состојби во врска со начинот на применување на правилата за работа на регулаторните тела во нашиот правен и економски систем, може да се синтезираат следниве заклучни препораки:

1. Да се разгледа идејата за поимно дефинирање на регулаторните тела во Уставот на Република Македонија, како посебна категорија тела (органи) преку кои можат да се остваруваат регулаторни, односно контролни функции во економските области.
2. Да се воспостават јасни контури со законски норми за оформување на регулаторните тела, од аспект на аранжирање на нивната организациска и финансиска самостојност и независност за да се намали честото импровизирање при процесите на нивното креирање од страна на различните актери кои ја сочинуваат законодавната и извршната власт.
3. Да се избегнува шаблонско нормирање на структурата на органите во регулаторните тела, како и на условите за нивниот избор за да може на површина секогаш да испливува професионалноста, ефикасноста и ефикатив-

носта при организирањето на овие тела, а според правилата (насоките) кои постојат во законодавството на Европската унија.

4. Нормативно да се зајакне правичноста и транспарентноста во изборот на раководните и управните органи во регулаторните тела, во функција на нивна целосна професионализација, а во насока на елиминирање на политичкото влијание од законодавната и извршната власт.
5. Да се минимизираат релациите со законодавната и со извршната власт, со цел регулаторните тела да можат, во вистинска смисла на зборот, самостојно и независно да ги извршуваат своите функции, при што само ќе ги запознаваат за своите активности и за состојбите во регулираните економски области.
6. Целосно да се острани влијанието на извршната власт во процесите на финансирање на регулаторните тела.
7. Повторно да се овозможи регулаторните тела самостојно да ја водат кадровската политика, според однапред утврдените политики во материјалните закони.
8. Законски predispozicii за доминантна позиција на регулаторните тела во уредувањето на односите во дадените економски области, за да се минимизира постојаното настојување

на извршната власт да се наметне при регулирањето на „правилата на игра“ во тие економски области.

9. Зајакнување на улогата на заинтересираните страни и на јавноста во вршењето на регулаторните функции од страна на регулаторните тела во дадените економски области, а со единствена цел регулаторните тела во вистинска смисла на зборот да бидат заштитник на граѓаните (потрошувачите) од различните интересни групи кои се појавуваат и егзистираат во тие области.

Како финална забелешка може да се укаже дека на тоа дека не постои еден универзален рецепт за конципирање на регулаторните тела, туку само општи правила создадени врз основа на досегашното искуство со функционирањето на овие тела, кои треба соодветно да се модифицираат и да се применуваат во согласност со актуелните процеси на „постепеното“ приближување кон стандардите и вредностите што се проткаени во правото на Европската Унија.

5. ПРАШАЛНИК

1. Дали е формирана посебна организациона единица за постапување по претставките на граѓаните?
2. Дали вработените во посебната организациона единица извршуваат и други работни задачи во _____, во согласност со актот за систематизација?
3. Дали вработените во посебната организациона единица претходно имале работно искуство во областа на _____?
4. Дали вработените во посебната организациона единица имаат континуирана обука во областа на _____?
5. Дали е донесен подзаконски акт (правилник, упатство или друг акт) со кој се пропишува начинот на постапување со примените претставки од граѓаните?
6. На кој начин е достапен актот (правилникот, упатството или друг акт) со кој се пропишува начинот на постапување со примените претставки од граѓаните?
7. Дали има пропишан образец на претставката и на кој начин е достапна истата за граѓаните?
8. На кој начин можат да се поднесат претставките од страна на граѓаните?

9. Колку претставки биле поднесени во текот на една година, и тоа за 2011, 2012, 2013, 2014 и 2015 година?
10. Какви мерки биле преземени во однос на поднесените претставки од страна на граѓаните во текот на една година, и тоа за 2011, 2012, 2013, 2014 и 2015 година?
11. Колку дена, во просек, траело постапувањето по поднесените претставки од страна на граѓаните во текот на една година, и тоа за 2011, 2012, 2013, 2014 и 2015 година?
12. За колку од поднесените претставки се поведени инспекциски и/или прекршочни постапки и како завршиле истите во текот на една година, и тоа за 2011, 2012, 2013, 2014 и 2015 година?
13. Дали се вршат анализи и се изработуваат извештаи во однос на поднесените претставки од страна на граѓаните, како и кои мерки се преземени за констатираните состојби во областа на _____?
14. Кои се најчестите утврдени повреди сторени од страна на правните лица во областа на _____, како резултат од поднесените претставки од страна на граѓаните?
15. Колку претставки се решени позитивно, а колку негативно за граѓанинот?
16. Дали подносителот (граѓанинот) се известува за крајниот исход од поднесената претставка?
17. Во кој рок, просечно, подносителот (граѓанинот) се известува за крајниот исход од поднесената претставка?

