Maksim Gorki 14/1-1
1000 Skopje
Macedonia

t. +389 2 3213 513
f. +389 2 3213 622
email: ccc@mt.net.mk

Center for Civil Communications

Скопје, 1 март, 2006 година

Истражување за составите на управните одбори на јавните претпријатија и установи

Нерегулирана сфера која остава широк терен за корупција

Целосната партизација на управните одбори на јавните претпријатија и установите на државно и на локално ниво, која се спроведува за сметка на стручноста и компетентноста на членовите, и од домашните експерти и од меѓународните организации се оценува како состојба која овозможува корупција и придонесува кон натамошен развој на овој проблем. Изборот на членовите во управните одбори според партиски и етнички критериуми наместо според стручноста и компетентноста, што е потврдено и во ова истражување, креира амбиент во кој одлуките во овие претпријатија се носат од партиски или личен интерес а не од интерес на граѓаните кои и ги финансираат и ги користат услугите на јавните претпријатија и установи.

Најсилни аргументи дека е суспендиран граѓанскиот интерес се честите загуби од работењето што ги остваруваат овие претпријатија и установи, како и намалувањето на квалитетот на услугите што тие им ги пружаат на граѓаните. Покрај нестручноста и некомпетентноста на голем дел од членовите на управните одбори, простор за корупција отвора и непостоењето на обврска за јавен отчет за работата на овие претпријатија и установи и, во крајна линија, тоа што членовите на управните одбори не сносат каква било одговорност за одлуките што ги одобруваат.

Анализа и оценка на сегашната состојба

Појдовната база за ваквата состојба, правните експерти ја лоцираат во „оскудната и многу општа" законска регулатива со која се дефинира изборот на членови во управните одбори на јавните претпријатија и установи. Законот за јавни претпријатија им посветува само еден член на критериумите за именување на членови во управните одбори на јавните претпријатија. Во него се вели дека „во управниот одбор основачот именува, односно разрешува претставници од редот на

афирмирани и познати стручњаци во областа на предметот на работењето на јавното претпријатие...". Но, истражувањето покажа дека во праксата всушност не се почитува ниту ваквата законска одредба за избор на членови на управни одбори. Одлуките кои се објавувани во Службените весници со кои се именуваат членови на управни одбори во последните неколку години, а кои беа предмет на целосна и детална анализа во ова истражување, покажуваат голем број случаи каде овој општ законски услов е прекршен.

Многубројни се примерите на именување членови кои според посочените квалификации не само што не се стручни и афирмирани во областа во која работи претпријатието, туку често немаат ниту допирна точка со таа област. На ноншалантен однос при именувањето на членови во управните одбори во овие претпријатија укажуваат и случаите кога при објавување на одлуките во службените весници, освен името и презимето на именуваниот член нема податок за неговото образование или работно место за да може да се процени неговата стручност.

Оваа состојба најдобро се отсликува кај составите на управните одбори во јавните здравствени установи низ земјата каде, наспроти очекуваните стручни познавања од аспект на нудење на поквалитетна здравствена услуга или поефикасно финансиско работење, членуваат кадри кои со своите професии и образование не можат да се квалификуваат за членство во институција од областа на јавното здравство. Така, во многубројните здравствени домови, заводи за здравствена заштита, медицински центри и општи болници за членови на управни одбори се именувани наставници, политиколози, агрономи, градежни, архитектонски, сообраќајни и текстилни инженери. Има дури и случај од вкупно четирите надворешни членови на управниот одбор во една здравствена установа, само еден да е од областа на здравството, дури двајца да се земјоделски инженери, а четвртиот член технолог-металург. Во друга здравствена установа четирите надворешни членови на управниот одбор се политиколог, виш економист, педагог и среднист. Регистрирани се и случаи каде во управните одбори на јавни здравствени установи и на други јавни претпријатија, членуваат дури и студенти.

За сериозноста на состојбата говори и фактот што од една страна не постојат детално пропишани процедури и критериуми за именување на членови на управен одбор, а од друга страна на овие членови им се дадени големи и широки законски овластувања. Законот за јавни препријатија пропишува дека управниот одбор го донесува статутот, усвојува програма за работа и развој на јавното претпријатие, ја утврдува деловната политика, усвојува годишна сметка и извештај за работењето, одлучува за употреба на средствата остварени со работењето и покривање на загубите, донесува одлуки за инвестиции, ги утврдува цените на производите и услугите, одлучува за внатрешната организација на јавното претпријатие.

Во поставувањето на партиски луѓе онаму кадешто треба да има стручни луѓе, д-р Гордана Сиљановска-Давкова, професор на Правниот факултет во Скопје, гледа вовед во корупција. „Партиски поставените луѓе се подложни на корупција бидејќи треба да му се раздолжат на оној што ги именувал, оти тие не се поставени таму според стручност и компетентност и за да го применат знаењето и искуството, туку според други критериуми. Затоа и имаме хаос во просторното и урбанистичкото планирање, во здравството, образованието и социјалната заштита, оти тие луѓе се страшно погодни за манипулација."

Оценувајќи дека проблемот со составите на управните одбори е сериозен и дека нестручни, некомпетентни и некомпатибилни луѓе има во стотици управни одбори, и д-р Борче Давитковски, професор на Правниот факултет во Скопје во оваа практика гледа терен за корупција. „Управните одбори постојат за во име на државата да управуваат односно да ги штитат интересите на корисниците. Ние го немаме тој сегмент и исклучиво се гледа на партиска основа, партиите да си ги задоволат своите кадровски решенија. Но на тој начин се прави многу голема грешка и се нанесува штета на квалитетот на работата. Што се однесува до корупцијата, од една страна може власта да дозволува да се прават одредени зделки, а од друга страна и самите директори може да имаат коруптивни однесувања а власта да нема увид. Некомпетентен управен и надзорен одбор може само да гласа што остава простор директорот зад тие одлуки да ги затскрива своите башибозуци. А штетата потоа не ја плаќаат тие, туку граѓаните."

Она што дополнително ја проблематизира состојбата е тоа што на ист начин се именуваат и членовите на одборите за контрола на материјално-финансиското работење кои се клучен внатрешен орган што треба да ја контролира работата на управниот одбор, иако законот овде дури и попрецизно ги пропишува критериумите за избор на членови. Станува збор за одбори кои мора да ги има во секое јавно претпријатие а кои задолжително ги прегледуваат годишните сметки и извештаите за работа на јавното претпријатие и по прегледувањето му даваат мислење на управниот одбор. Управниот одбор не може да ги усвои годишната сметка и извештајот за работењето на јавното претпријатие, ако претходно не добие позитивно мислење од ваквиот одбор за контрола. Токму поради ваквите ингеренции, Законот за јавни претпријатија предвидува „за членови на Одборот за контрола на материјално-финансиско работење да се именуваат лица со високо образование, кои поседуваат знаења и искуство особено од дејноста на финансиското и сметководственото работење."

Но анализите направени во ова истражување покажуваат недоследност и во почитувањето на законската одредба за потребната квалификуваност на членовите на одборот за контрола на материјално-финансиското работење. Во праксата, контролата на финансиското работење во јавните претпријатија ја спроведуваат и музичари, инженери, филолози.

Низ истражувањето се утврди дека примери за вакви именувања, меѓудругите, можат да се најдат во управните одбори или одборите за контрола на материјално-финансиското работење во: Македонски железници, Студенчица, Злетовица, ГАМА, Градска аптека Скопје, Студентски центар Скопје, Македонски шуми, Фонд за води, Детско одморалиште Младост, Медицински центар Гевгелија, Здравствен дом Виница, Општа болница Тетово, Здравствен дом Струмица, Здравствен дом Неготино и други. Експертите проценуваат дека состојбата во локалните јавни претпријатија е уште покритична.

Домашните експерти и експертите од меѓународните организации укажуваат дека на владеачките партии им е овозможена ваквата практика и поради отсуството на каква и да е одговорност и отчетност на јавните претпријатија и установи пред граѓаните. Известувањето за работењето е сведено само на формални годишни извештаи што одборите за контрола имаат обврска да ги доставуваат до Министерството за финансии, а на локално ниво до основачот, односно советите на општините. „Немаме систем на внатрешна контрола, систем на отчетност и мерење на ефикасноста на јавните претпријатија и институции", вели д-р Весна Џутеска-Бишева, експерт во канцеларијата на УНДП во Република Македонија.

Неотчетноста на јавните претпријатија, слабите внатрешни контроли и некритичните управни одбори, заедно со недоволниот интерес од страна на властите беа оценети како високо ризична област која е особено чувствителна на корупција и во Проценката на финансиската одговорност на земјата направена од Светската банка во 2003 година. Во меѓувреме, не е констатиран позначаен напредок од аспект на зголемена отчетност и одговорност на јавните претпријатија и нивните управни одбори.

Се проценува дека големите политички партии свесно го одложуваат регулирањето на оваа област и на централно и на локално ниво. Мотивите за ова се гледаат во тоа што од една страна се одржува широк простор за финансиско маневрирање, а од друга страна управните одбори се користат за постизборна компензација на дел од членството.

Препораки за замена на сегашната неформална и партиска процедура со јасно пропишани законски решенија

Компаративните искуства од другите земји говорат дека членовите на управните одбори на јавните претпријатија и установи се поставуваат со избор по пат на јавен конкурс со однапред јасно прецизирани критериуми за потребните квалификации. Експертите сметаат дека и кај нас, што е можно поскоро, мора да се воведе практика на избор на членовите на управните одбори на јавните претпријатија и установи по

пат на јавен конкурс како замена за сегашното регрутирање според партиска, етничка, пријателска и роднинска припадност.

„Потребни се јасни мерила и критериуми за избор. Тоа треба да се прави преку конкурс и точно да се знаат условите и критериумите за која установа, каков профил е потребен. Ако не повеќе, барем ќе се намали потенцијалот за корупција, бидејќи сега има членови кои ништо не разбираат", вели д-р Давитковски.
Сметајќи дека досега „свесно се одложувало регулирањето на оваа сфера" и д-р Сиљановска сугерира дека критериумите и постапките за избор на членови на управните одбори треба да се пропишат со прецизни законски решенија. „Критериумите треба да се предвидат со акт, а не како сега со партиски списоци кои никој не ги проверува. Сега немаме акти, ниту на локално ниту на централно ниво. Мислам дека намерно го одлагаат регулирањето. Јасно ви е зошто. За да има уште поле за меневрирање."

Сепак, за да се стесни постојното поле за маневрирање, освен изборот на членовите на управните одбори по пат на јавен конкурс, потребно е да се пропишат и посилни механизми за внатрешна контрола; зголемена одговорност на членовите на одборите проследена со санкции за неправилно работење; како и целосна отчетност за работењето на овие институции пред јавноста и бидејќи станува збор за пари на граѓаните. Сето ова треба да овозможи континуиран и целосен увид во работењето на јавните претпријатија и установи тргнувајќи од тоа што е планирано, а што е остварено и каков квалитет на јавна услуга е добиен за потрошените пари.

Примената на ваквите предлози се смета како единствена можност за намалување на корупцијата и на злоупотребата на јавни пари за лични интереси кои ги овозможува сегашната нерегулирана состојба.

Со оглед на тоа што не постојат други видливи пречки, кога ќе биде донесена предложената процедура и колку прецизни ќе бидат постапките и критериумите за избор на членови на управни одбори во јавните претпријатија и установи, зависи само од политичката волја на сите учесници во власта и на државно и на локално ниво.