

Кратка студија за јавни политики бр.12/2020

-

Кој „тоа“ таму управува?

Извештај за 2019 година

Автори: Миша Поповиќ и Марко Панковски

-

април 2020



British Embassy  
Skopje





Оваа публикација е финансирана од страна UK aid од Владата на Обединетото Кралство. Наведените мислења не значи дека ги одразуваат официјалните ставови и политики на Британската Влада.

# Импресум

- Наслов:** Кој „тоа“ таму управува?  
Извештај за 2019 година
- Издавач:** Институт за демократија  
„Социетас Цивилис“ - Скопје
- Автори:** Миша Поповиќ и Марко Панковски
- Лектура:** Валентина Јошевска
- Дизајн:** Дејан Кузмановски

**Публикацијата може бесплатно  
да се преземе на:**

<http://www.idscs.org.mk>

# Вовед

---

Како доставувачи на низа основни услуги на граѓаните, работата и управувањето со јавните претпријатија директно влијае врз вкупниот квалитет на живеење и развој на заедницата. Примарноста на услугите кои тие ги нудат, како водоснабдување, чистење смет, одржување на патиштата и многу други услуги, го прави работењето на јавните претпријатија предмет на интерес на многу граѓани. Имајќи го предвид фактот дека истите се основани и имаат обврски доделени од централната или локалната власт дополнително ги прави предмет на јавен интерес, бидејќи квалитетот на нивната работа директно зависи од желбата и капацитетите на институциите кои со нив посредно и непосредно управуваат.

Имајќи ја предвид нивната улога и доделените задачи, важно е јавните претпријатија да бидат управувани од луѓе кои имаат знаење и искуство и кои можат суштински да придонесат. Истовремено, бидејќи јавните претпријатија располагаат со јавни ресурси и вршат задачи од јавен интерес, неопходен е непосреден надзор на нивното финансиско и материјално работење. Квалитетот на луѓето во управувачките структури - директорите, како и членовите на управните одбори (УО) и надзорните одбори (НО), е еден од клучните предуслови овие процеси да бидат не само формално туку и суштински спроведени и да бидат во корист на претпријатијето. Сепак, истражувањата покажуваат<sup>1</sup> дека тоа често не е

---

<sup>1</sup> За повеќе информации за методологијата на истражување, како и состојбите во 2018 година, види Миша Поповиќ, Марко Панковски, „Кoj тоа таму управува?“. ИДСЦС, март 2019. Достапно на: [https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2019/03/WEB\\_A5\\_MKD\\_KOJ\\_TOA\\_TAMU\\_UPRAVUVA.pdf](https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2019/03/WEB_A5_MKD_KOJ_TOA_TAMU_UPRAVUVA.pdf)

► случај и дека јавните претпријатија се управувани од луѓе со недоволно искуство во областа на работата на претпријатието и неадекватното формално образование, особено во надзорните одбори.

Еден од клучните начини за зголемување на квалитетот на квалификациите во управувачките структури е спроведување отворена и транспарентна процедура за избор. Сепак, праксата не покажува дека членовите на управните и надзорните одбори се избираат во нетранспарентна процедура, без јавност во процесот и со силно партиско влијание. Во консултациите со јавните претпријатија кои Инстиутот за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје ги спроведе во текот на истражувањето, речиси секаде провејуваше заклучокот дека членовите на управните и на надзорните одбори по принцип на

партиска лојалност имаат слаб капацитет суштински да придонесат во работата на јавното претпријатије. Тоа ги доведува јавните претпријатија во ситуација да не можат да ги искористат управните и надзорните одбори во насока на подобрување на своето работење и покрај тоа што за нивната работа се одвојуваат финансиски средства.

---

<sup>2</sup> За повеќе информации во однос на надоместоците на членовите на управните и надзорните одбори, види „Анализа на именуваните и избраните лица – Извештај од следење“. Центар за управување со промени: март 2018. Достапно на: [http://www.cup.org.mk/publications/Imenuvani%20i%20izbrani\\_za%20web\\_02.pdf](http://www.cup.org.mk/publications/Imenuvani%20i%20izbrani_za%20web_02.pdf). Пристапено на: 15.02.2019

## Цел на анализата и пристап

---

Целта на анализата е увид на состојбата во однос на управувањето со јавните претпријатија од три аспекта. Прво, исцртување на моменталната слика за нивото и типот на квалификациите на луѓето кои управуваат со јавните претпријатија, односно директорите, членовите на управните и надзорните одбори. Второ, споредба на состојбата во однос на претходната година. И на крај, увид во мислењата и ставовите на граѓаните поврзани со работата како на управувачките структури, така и на јавните претпријатија во целина.

За таа цел, во текот на 2019 и 2020 година Институтот за демократија продолжи со прибирање информации

за квалификациите на членовите на управните и надзорните одбори на јавните претпријатија. Во текот на истражувањето во 2019 и 2020 година беа прибрани податоци за членови на управни одбори и надзорни одбори кои се назначени од почетокот на 2019 година, како и за членови чии биографии не беа на располагање за време на истражувањето во 2018 година. Според тоа, барањата за информации од јавен карактер<sup>3</sup> беа доставени до сите јавни претпријатија со промени во управувачките структури. Според тоа, податоци беа побарани за 406 членови на УО и НО. Во 82% од случаите беа доставени лични биографии (CV), во 17% од случаите не е доставена биографија, а во 3% случаи е забележан молк на администрацијата.

Во однос на достапноста на податоците и подготвеноста на основачите и јавните претпријатија да ги споделат

---

<sup>3</sup> Барањето информации од јавен карактер содржеше барање за доставување биографии на директорот на субјектот, членовите на управниот одбор и членовите на надзорниот одбор.

► биографиите на управувачките структури, ситуацијата останува речиси непроменета во споредба со 2018 година. Повторно беа забележани низа случаи каде што јавните претпријатија и основачите си ја префрлаа одговорноста за тоа кој треба да ги поседува таквите информации. Потоа, биографиите на директорите на јавните претпријатија се подостапни во споредба со членовите на управните и на надзорните одбори. На крај, одредени јавни претпријатија, иако мал број, одбија да ги достават биографиите и не доставија податоци или, пак, доставија податоци на ниво на име и презиме на членовите.

Анализата дава увид на состојбите според повеќе параметри поврзани со квалификациите на членовите на управувачките структури како што е структурата на членови на управувачки структури, искуство во областа на работата на претпријатието, образовната структура во однос

на формалното образование и родовата застапеност. Дополнително за надзорните одбори, се дава увид нивото на искуство и типот на квалификациите на членовите на надзорните одбори и нивната подготвеност да го контролираат материјално-финансиското работење на претпријатието.

Првичниот впечаток е дека состојбата не е значително променета во споредба со претходната година. Искуството во областа и понатаму останува главен недостаток кај членовите на управувачките структури. Исто така, повторно се регистрираат случаи каде што членови на управни одбори ги немаат исполнето ниту формалните критериуми за образование кои се пропишани во Законот за јавни претпријатија. Во однос на родовата застапеност, ситуацијата е речиси непроменета и сè уште постои сериозен јаз во корист на мажите.



# Искуството - сè уште најголемиот предизвик во квалитетот на раководните структури

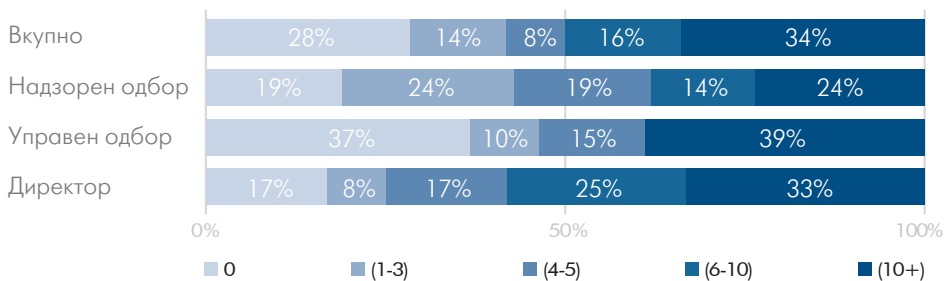
Во анализата објавена во 2019 година констатиравме дека најголемиот дефицит на раководните структури претставува немањето искуство. Така, во претходната анализа околу половина од лицата или немале искуство или, пак, имале не повеќе од пет години искуство во работата на јавното претпријатие.

Слично како и претходната година, анализата на доставените биографии покажува дека повторно половина од раководните структури немаат никакво или имаат искуство до пет години во областа на

работата на претпријатието. Резултатите покажуваат дека кај новоназначените директори помеѓу двете мерења, 17% немаат искуство од областа на претпријатието, 8% имаат помеѓу една и три години искуство, а дополнителните 17% помеѓу четири и пет години. Наспроти нив, 58% од директорите имале искуство од шест или повеќе години, а една третина над 10 години искуство.

Кај надзорните одбори состојбата е најлоша, каде што 62% имаат искуство до пет години. Речиси секој петти член на надзорен одбор воопшто нема искуство во областа на работата на претпријатието, а речиси една четвртина имаат помеѓу една и три години искуство. Кај дури 37% од членовите на управните одбори не се забележува искуство во областа на претпријатието, но истовремено, кај 54% постои искуство од барем шест години.

**Граф. приказ 1. Годици искуство од областа на институција (податоци од 74 лица)**

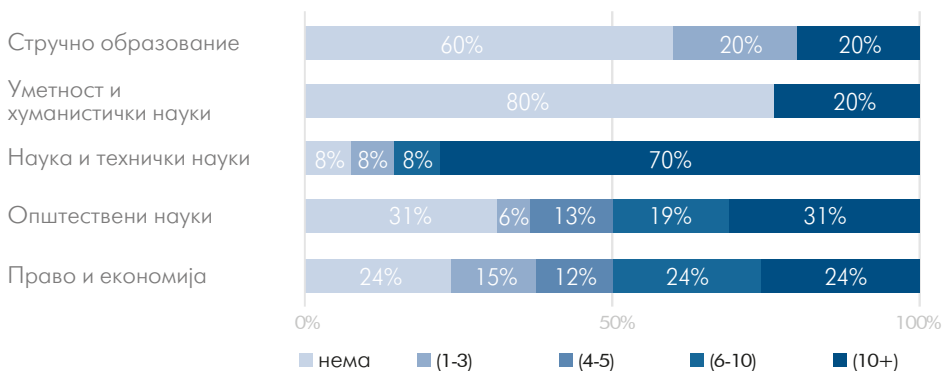


Повторно, слично како и во 2018 година, најголемото искуство лежи во раководните структури со образовна заднина во науката и техниката. Дури 75% од овој кадар има искуство над 10 години во областа на работата на претпријатието. По нив следат оние со општествено образование, од кои 31% имаат над 10 години искуство, меѓутоа истовремено 31% немаат

никакво искуство.

Како посебна категорија ги издвојуваме правниците и економистите кои сочинуваат 45% од новоименуваните членови на раководствата на претпријатијата. Кај нив, 48% имаат над шест години искуство, 27% имаат помеѓу една и пет години, а 24% немаат искуство.

**Граф. приказ 2. Годици искуство според област на образование (податоци од 71 лице)**



Накратко кажано, продолжува праксата на именување раководни структури кои немаат потребно искуство во областа на работата на претпријатието. Во наредниот период

потребно е да има поместување кон подобрување на состојбата, преку зајакнати критериуми за избор, фокусирани на искуство и вештини.

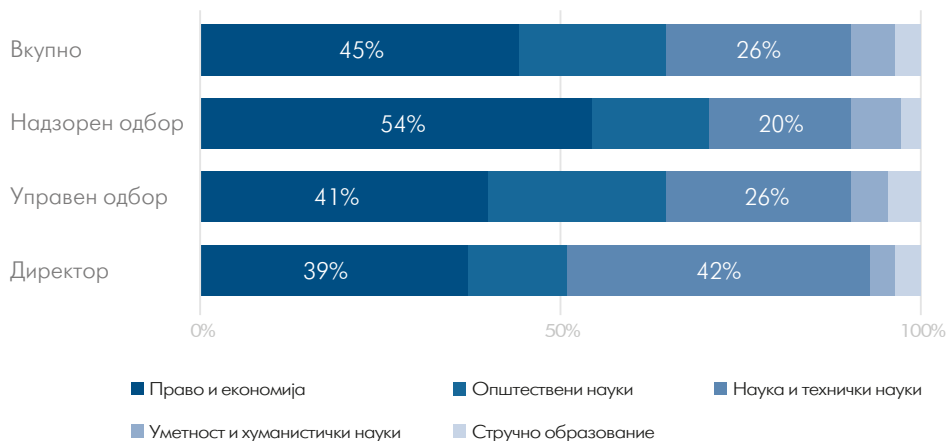
## Низ законското „сито“ повторно се протнале лица со недоволно образовни квалификации

Високото образование е јасен формален критериум за директори и членови на надзорните одбори на јавните претпријатија. Дополнително, кај условите за избор на членови на надзорните одбори, образованието во областите право и економија е задолжително поради потребата за стручна проверка на материјалното и финансиско работење.

Сепак, анализата покажува дека 6% од директорите и 11% од надзорните одбори немаат високо образование (анализа на 302 лица). Дополнително, доколку се вкрсти функцијата во раководни структури и областа на образование, може да се забележи дека само 54% од членовите на надзорните одбори имаат студирано право или економија.

Податоците покажуваат дека правото, економијата и другите општествени науки доминираат во управувачките структури. Се чини дека состојбата е најмногу балансирана кај директорите, каде што 42% од нив имаат образование во науката и техниката.

**Граф. приказ 3.** Управувачка структура според област на студии (податоци од 256 лица)

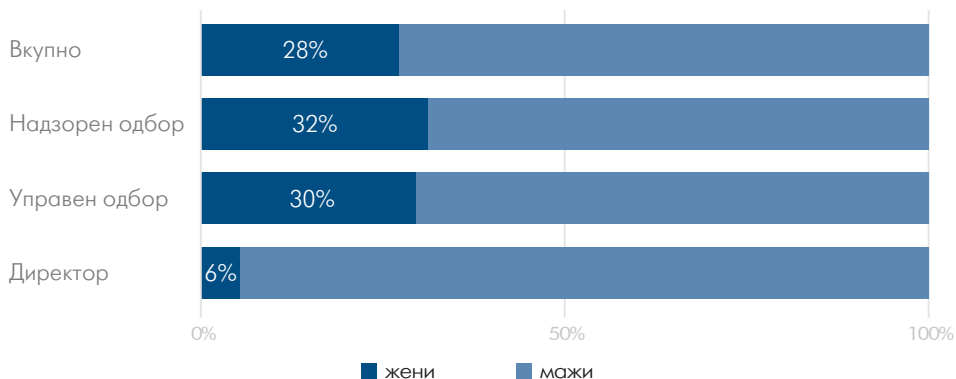


## Управувањето е машка професија

Доколку се анализираат податоците од новоименуваните членови на раководните структури, може да се увиди дека жените се значително помалку застапени. Така, во 2018 година, 29% од раководствата биле жени, а во 2019 година, тој процент изнесува 28%. Состојбата е најизразена

кај директорите, каде што само шест проценти од нив се жени. Ваквата состојба повторно укажува на систематската дискриминација која резултира со тоа жените да немаат еднаков пристап до раководни позиции.

**Граф. приказ 4.** Сооднос на жени и мажи во раководните структури (податоци од 406 лица)



## Белешки од набљудување на седница на Советот на Град Скопје

На 29 јануари 2020 година, тим на ИДСЦС ја набљудуваше седницата на Советот на Град Скопје. За време на седницата беа избирани членови на управниот и надзорниот одбор на ЈП „Дрисла“, како и пополнети неколку испразнети места во управни и надзорни одбори на неколку скопски јавни претпријатија.<sup>4</sup>

При изборот, членовите на Советот имаа само предлози за избор, со име и презиме на лицето кое треба да биде именувано. Никакви дополнителни материјали не им беа обезбедени, кои би им ги покажале квалификациите на предложените лица. На барањата на опозицијата да им се обезбедат повеќе информации, одговорот на

<sup>4</sup> ЈП Комунална Хигиена, ЈП Градски Паркин и Јавно сообраќајно претпријатие.

- ▶ мнозинството беше дека не постои законска обврска за тоа. Иако тоа е точно, сепак на советниците им беа скратени две клучни работи:
  - Советниците немаа можност да дојдат до документ (потврда) од градските служби дека лицата кои ги избираат ги исполнуваат формалните критериуми. Резултатите погоре покажуваат дека постојат случаи кога на овие позиции се именувани лица кои не ги исполнуваат овие, со закон, одредени услови.
  - Советниците немаа можност да се запознаат со квалификациите на предложените кандидати и со тоа да ја проценат нивната соодветност. Без разлика на немањето обврска кандидатите да достават биографија, се поставува прашањето на каков поинаков начин, без увид во квалификации, компетенции и искуство, Советниците може да донесат одлука базирана на докази.

## Скриениот критериум

---

Од анализата на биографиите на членовите на раководните структури, како и од спорадичното набљудување на седницата на Советот на Град Скопје, произлегува дека праксата за пополнување позиции не е базирана на компетенции и искуство.

Големиот процент на лица без задоволителен обем на искуство во

работата на јавните претпријатија покажува дека постојат поинакви правила кои го раководат овој процес. Во анкетата која беше спроведена во февруари 2020 година, на репрезентативен примерок од 1000 испитаници, 80% од испитаниците сметаат дека главен критериум за назначување е партиската припадност.

Ова се поклопува и со впечатокот од консултативните средби со јавните претпријатија и основачите (пред сè општините) каде што честопати

ни беше кажано дека партиската припадност е главниот услов за членство во управните и надзорните одбори.

## Граѓаните за јавните претпријатија

На телефонската анкета која беше спроведена од агенцијата М-проспект, ги прашавме граѓаните за свое мислење за работата на јавните

претпријатија. Така, 35% одговориле дека се запознаени со нивната работа, 63% рекле дека не се, а 2% не сакале да дадат одговор.

**Табела 1.** Колку сте запознаени со начинот на кој се избираат директори на јавни претпријатија и компаниите во целосна државна сопственост? (%)

Добро сум запознаен	13
Главно сум запознаен	22
Главно не сум запознаен	21
Воопшто не сум запознаен	42
Не знам	2
<b>Вкупно</b>	<b>100</b>

Граѓаните се поделени во однос на задоволството од работата на јавните

претпријатија. Така, 44% се задоволни, а 54% се незадоволни од нивната работа.

**Табела 2.** Колку сте задоволни од работата на јавните претпријатија во Република Македонија? (%)

Многу сум задоволен	4
Задоволен сум	40
Не сум задоволен	32
Воопшто не сум задоволен	22
Не знам	2
<b>Вкупно</b>	<b>100</b>

Мнозинството од граѓаните сметаат дека јавните претпријатија се

користат за вработување партиски кадри.

**Табела 3.** Колку се согласувате со следнава изјава: Јавните претпријатија се искористуваат за партиски вработувања. (%)

Целосно се согласувам	63
Делумно се согласувам	23
Делумно не се согласувам	5
Воопшто не се согласувам	5
Не знам	4
<b>Вкупно</b>	<b>100</b>



## Што понатаму?

---

Министерството за економија воспостави работна група за измена на Законот за јавни претпријатија кон крајот на 2019 година. Во рамките на оваа иницијатива, беа прифатени предлозите кои ИДСЦС заедно со Министерството за информатичко општество и администрација ги изработија за подобрување на критериумите за избор на членовите на управни и надзорни одбори, како и на директорите на јавните претпријатија основани од единиците на локална самоуправа.<sup>5</sup> Овие измени, во содејство со Предлог-законот за висока раководна служба предложен од МИОА се основа за горенаведените проблеми да се намалат или целосно да се отстранат.

Оттука, исклучително е важно овие два предлога да се усвојат од новиот

---

состав на Собранието на Република Северна Македонија. Слично како со ЗВРС, потребно е пратениците да организираат јавна расправа и за предлог-измените на Законот за јавни претпријатија и по поширока дебата, овој закон да се подобри.

Меѓутоа, по изборите (кога и да се случат) претстои вакуум период во кој постоечките закони се важечки. Анализата покажува дека старата пракса продолжува во некои делови од власта, паралелно со покажаната волја кај одредени институции да се подобри начинот на именување. Ова е контрадикторна состојба.

Во наредниот период, особено во периодот по изборите, кога одново ќе се именуваат нови раководители на претпријатија, установи и агенции,

<sup>5</sup> Изборот на директори на јавни претпријатија и акционерски друштва во државна сопственост се опфатени во Предлог-законот за висока раководна служба.

потребно е да се следат основните принципи на предложените измени.

Владата, како и други власти кои именуваат, мораат да се води од принципите на јавноста, компетитивноста и компетенциите. На именувањето треба да му претстои оглас и транспарентност во оценувањето на кандидатите. Ова подразбира и објаснување за причините за одбивање на кандидатите. Основачот треба да обезбеди дека секој кандидат во потесен избор ќе биде интервјуиран за да може поточно да се утврдат компетенциите и предложениот план за работа на институцијата за која лицето се пријавило да ја раководи.

На овој начин ќе се премости јазот помеѓу постоечката легислатива и предложените измени на ЗЈП и ЗВРС. Основачите ќе демонстрираат дека старата пракса и „непознатите правила“ за избор се напуштени и институциите се спремни за современ начин на именување раководство, кое ќе обезбеди унапредени институции.

# Информации за ИДСЦС

---

ИДСЦС е тинк тенк организација која го истражува развојот на доброто управување, владеењето на правото и европските интеграции на Македонија. ИДСЦС има мисија да ја помогне граѓанската вклученост во носењето на одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува кон соживот помеѓу различностите.

## Контакт податоци за ИДСЦС

---

Адреса: ул. Мирослав Крлежа  
бр. 52/1 /2, 1000 Скопје  
Тел. бр./ факс: +389 2 3094 760 ,  
електронска пошта: [contact@idscs.org.mk](mailto:contact@idscs.org.mk)

# Информација за авторите

---

**Миша Поповиќ** е политиколог и раководи со Центарот за добро управување на ИДСЦС. Главен интерес му е истражувањето на корупцијата, како и останати предизвици на доброто управување во земјата и регионот.

**Марко Панковски** е истражувач во Институт за демократија “Социетас Цивилис” - Скопје. Неговиот истражувачки интерес е насочен кон соодносот помеѓу доброто управување и процесите на европска интеграција и европската безбедност и надворешна политика.

## Информации за проектот

---

Проектот „Кон добро управување во државните претпријатија и независните тела“ (Improved good governance of state owned enterprises and independent state bodies) е финансиран од Обединетото Кралство преку Владата на Обединетото Кралство. Проектот го анализира перформансот на јавните претпријатија, претпријатијата во државна сопственост и независните државни тела во однос на адекватноста на нивното управување и управувачки процедури и врши проценка на тоа дали постојат процедури кои раководителите на овие институции ги прават отпорни на клиентелизам и корупција. Целта е иницирање на промени во управувачката култура на целните институции кои би придонеле кон нивен долгорочен, одржлив развој и би овозможиле основа за подобро внатрешно известување.

## Линк

---

**Ова издание е електронски достапно на:**

- <https://idscs.org.mk/mk/portfolio/koj-toa-tamu-upravuva-izvestaj-za-2019>

Кратка студија за јавни  
политики бр.12/2020

---

# Кој „тоа“ таму управува? Извештај за 2019 година

Автори: Миша Поповиќ и  
Марко Панковски

-  
април 2020



British Embassy  
Skopje

