

**МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРОЦЕНКА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА**

**ЗА**

**ПОТРЕБИТЕ НА СТРАТЕШКОТО ПЛАНИРАЊЕ НА БОРБАТА  
ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ  
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

**- Септември 2019 -**

**Изготвила:  
Проф. д-р Силвана Мојсовска**

## СОДРЖИНА

Вовед.....	3
1. Поимање на корупцијата .....	4
2. Ризици и фактори на ризици од корупција .....	6
3. Дефинирање на проценката на ризици од корупција .....	10
4. Пристапи при проценката на ризиците од корупција .....	11
5. Фази во проценката на ризици од корупција .....	14
6. Комбинирање на наодите од проценката на ризиците од корупција.....	17
7. Регистри на ризици .....	18
8. Процедури за вршење на проценката на ризиците од корупција .....	21

## Вовед

Проценката на ризиците од корупција е појдовен елемент во процесот на стратешко планирање на борбата против корупцијата и судирот на интереси. Во Законот за спречување на корупција и судир на интереси на Република Северна Македонија (чл. 18)<sup>1</sup> е пропишано следното: „Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) донесува петгодишна национална стратегија за спречување на корупција и судир на интереси со акционен план за нејзино спроведување“ и „Државната комисија ја подготвува националната стратегија врз основа на претходно изготвена анализа на ризиците од корупција“. Стратегијата се доставува до Собранието на Република Северна Македонија во чија надлежност е нејзиното усвојување.

Анализата на ризиците од корупција е составен дел од процесот на проценка на ризиците од корупција. Проценката се врши со цел да се утврди кои се ризиците со најголем степен на закана од корупција и со потенцијал за (нај)висока штета за да може истите соодветно да се адресираат. Имајќи ја предвид определбата на ДКСК да подготви Стратегија која ќе ја адресира корупцијата во целото општество со примена на целисходен, униформен и рационален пристап, првенствено се пристапи кон изготвување на Методологија за проценка на ризиците од корупција (во натамошниот текст – Методологија) за да се обезбеди кохерентност на проценката на сите ризици од корупција што ќе се обработуваат. **Оваа методологија има за цел да послужи за потребите на стратешкото планирање на борбата против корупцијата и судирот на интереси на национално ниво.**

Методологијата за проценка на ризиците од корупција е изработена со консултирање на бројни документи од областа, направена е анализа на меѓународно признаените стандарди и пристапи за проценка на ризиците од корупција, а посебно внимание е посветено на специфичностите на македонското општество. При изработката на документот е применет и пристап на консултирање на релевантни институции од јавниот сектор, граѓански организации и здруженија, како и претставници од приватниот сектор со цел методологијата да биде јасна, разбирлива и применлива за сите засегнати страни.

Методологијата за проценка на ризиците претставува упатство со кои методи да се пристапи кон идентификување на ризиците од корупција на ниво на општество и како да се идентификуваат факторите што претставуваат и/или придонесуваат за креирање на ризици од корупција.

Носител на процесот на проценка на ризиците од корупција во Република Северна Македонија е ДКСК. Оваа методологија првенствено има за цел да ѝ послужи на ДКСК за проценка на ризиците од корупција во процесот на изработка на Стратегијата, како и за вршење на понатамошни проценки од ризици на макро ниво, согласно потребите на Државната комисија. Методологијата може да ја користат и други институции од јавниот сектор при вршење на проценки на ризици од корупција на макро ниво.

---

<sup>11</sup> Службен весник на РМ 12/2019

Во методологијата најпрвин се обработени поимите корупција, ризик од корупција и фактори на ризикот од корупција со цел да се обезбеди исто поимање на овие термини од страна на сите засегнати страни. Понатаму е направено дефинирање на проценката на ризици од корупција, пристапите кои се користат за таа цел и објаснети се фазите на проценката на ризици од корупција. На крајот на методологијата се дадени процедурата за планирање и вршење на проценка на ризици од корупција.

## 1. Поимање на корупцијата

Не постои универзална дефиниција за корупција во литературата, меѓутоа објаснувањето за корупцијата скоро секогаш се поврзува со стекнувањето на противправна лична корист на поединец или група на штета на јавните финансии и воопшто, јавниот интерес во земјата. Корупцијата е динамична појава која има многу форми и се поврзува со различни историски, психолошки, економски, правни, политички, социолошки и други фактори. Непостоењето на општоприфатена дефиниција за корупцијата не е пречка да се дејствува против корупцијата, меѓутоа потребно е да се постигне согласност помеѓу носителите и извршителите на антикорупциската политика за истоветно (или барем слично) разбирање на поимот “корупција” или “коруптивно однесување”.

Во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси на Република Северна Македонија (чл.2) стои: “под корупција, во смисла на овој закон, се подразбира злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг”.<sup>2</sup> Понатаму, “под судир на интереси се подразбира состојба во која службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз непристрасното вршење на неговите јавни овластувања или службени должности”.<sup>3</sup>

Категорија која задолжително се разгледува при дискусија за корупцијата е интегритетот. Интегритетот е квалитет на дејствување во согласност со општо прифатените морални вредности и норми во корист на јавниот интерес. Интегритетот и корупцијата се две спротивставени појави, односно секое коруптивно дејство подразбира кршење на интегритетот. Од друга страна, не секое кршење на интегритетот значи коруптивно однесување.

Во контекст на спречувањето на корупцијата, интегритетот подразбира моќта што ја носи определена функција да се користи исклучиво за остварување на јасно дефинирани и јавно декларирани цели. Согласно Законот за спречување корупција и судир на интереси (чл.4), „службеното лице во вршењето на својата функција е должно да внимава на евентуален судир на интереси и при извршувањето на јавните овластувања и должности не смее да се раководи од лични, семејни, верски, партиски и етнички интереси, ниту од притисоци и ветувања од претпоставениот или од друго лице“.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Службен весник на РМ 12/2019

<sup>3</sup> Исто

<sup>4</sup> Исто

Горенаведеното упатува дека поимањето на корупцијата и на судирот на интереси во македонската правна терминологија е доста широко. Ваквото поимање дава простор за опсежно дејствување против корупцијата, меѓутоа отвора и дискусија дали определено однесување или постапка е од коруптивна природа и/или дали може да поттикне создавање на модел на коруптивно однесување.

Илустрација за дилема околу (не)коруптивната природа на постапката има во ситуација кога примателот на јавна услуга по сопствена волја (без присила, притисок или барање) му дава подарок на давателот на услугата. Третманот на подароците е јасно пропишан во македонската регулатива согласно нивната вредност, меѓутоа во пракса често се дебатира околу влијанието на општествените обичаи во насока на поттикнување/охрабрување на коруптивно однесување. Имено, лицето кое пружа јавна услуга добива плата за својата работа, а давањето подарок од страна на примателот на услугата по нејзина/негова волја како благодарност за завршената работа е дозволено во вредност согласно законските норми.

Меѓутоа, „обичајот“ на давање и примање подароци може да поттикне создавање на модел на коруптивно однесување, односно да се поттикне размислувањето кај поединците дека со подароци се добива подобар третман, па почнува да расте и вредноста на подароците надвор од законските граници. Законската регулатива пропишува законски мерки во вакви ситуации, меѓутоа примената на оваа регулатива во пракса наидува на тешкотии. Честопати, давањето на подароци се смета за „ситна“ корупција на која не се обраќа доволно внимание од страна на институциите зашто навидум не повлекува голема штета, а всушност е потребно да разгледаат кумулативните ефекти (финансиски), како и ефектите врз етичките вредности во општеството за да се процени вистинското и долгорочното влијание на „обичајот“ на давање/примање подароци.

Слични дилеми има многу. Со цел да се намалат можностите и просторот за коруптивно дејствување, потребно е прецизно дефинирање на законската регулатива во сите области, посебно во критичните со високи ризици од корупција, имплементација на законите и навремено санкционирање на случаите на корупција.

Негативните ефекти од корупцијата се огромни и далекусежни, опфаќајќи ги јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор. Корупцијата ја поткопува доверата во владините институции, ефикасното користење на јавните ресурси и претставува закана за општеството заради ерозијата на вредностите преку коруптивното однесување.

Корупцијата се појавува во бројни форми од кои најчесто застапени се следните:

- Злоупотреба на службена должност
- Поткуп
- Тргување со влијание
- Користење на службени добра за лични потреби
- Судир на интереси
- Изнуда
- Непотизам
- Кронизам
- Само-договарање (доделување на договор на сопствена или роднинска фирма).

## 2. Ризици и фактори на ризици од корупција

При проценката на ризиците од корупција се користат термините “ризик” и “фактор на ризик”. Овие поими честопати се поистоветуваат, меѓутоа ризикот треба да се разбере како поширока категорија зашто може да биде производ од повеќе фактори на ризик.

ISO стандардот 31000:2009 за управување со ризикот ја дава следната дефиниција: „**ризикот претставува ефект од неизвесноста врз целите**“. Претходната дефиниција од овој стандард гласеше: “ризикот е можност да се случи нешто што ќе има влијание врз целите.”<sup>5</sup>

Под фактор на ризик од корупција се подразбира сè што може да биде „прозор“ за/кон корупција, односно сè што може да поттикне вршење и/или толерирање на корупција. Во литературата најчестата поделба на факторите на ризици од корупција ги опфаќа следните четири групи:

- **Системски или надворешни фактори на ризици од корупција.** Тоа се фактори кои ја отсликуваат постојната состојба во однос на правната регулатива во дадена област/сектор, владеењето на правото, функционирањето на институциите, нивната меѓусебна координација, општествената клима, културата на однесување во јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор, итн.
- **Институционални/организациски фактори на ризици од корупција.** Тоа се фактори на ризици од корупција кои произлегуваат од институционалната поставеност на јавниот систем во насока на оценување дали е тој соодветен за извршување на функциите во определена област/сектор, односно дали постојат сите потребни институции, дали се надлежностите јасно дефинирани, каква е нивната меѓусебна координација, дали имаат соодветни услови за работа, итн. При ова ниво на проценка битно е да се практикува макро гледиштето (на ниво на општество (систем) или сектор, односно фокусот не треба да биде на внатрешните предизвици на конкретна институција.
- **Индивидуални фактори на ризици од корупција.** Тоа се фактори кои може да влијаат на поединците да пристапат кон коруптивно или неетичко однесување.
- **Фактори на ризици од корупција поврзани со оперативниот процес во дадена хоризонтална област или сектор.** Тоа се фактори кои можат да се идентификуваат како можна појава кај сите институции кои се вклучени или каде се врши определен процес (пр. област јавни набавки) во смисла на детектирање на заедничките предизвици кои произлегуваат од законските решенија или праксата на работа. Овде е повторно битно е да се нагласи дека при проценката се практикува макро гледиштето (на ниво на систем), односно фокусот не треба да биде на внатрешните предизвици на конкретна

---

<sup>5</sup> <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>

институција. Кај проценката на факторите на ризици од корупција на ниво на сектор, потребно е да се идентификуваат факторите (од макро перспектива) кои се поврзани со вршење на сите надлежности во секторот (не само во една област – пр. јавни набавки) со цел да се добие слика за слабостите во функционирање на секторот кои можат да поттикнат корупција.

Подолу се дадени примери за четирите фактори на ризици од корупција.

Табела 1. Примери за фактори на ризици од корупција

Фактори на ризици од корупција	Примери за фактори на ризици од корупција
Надворешни или системски фактори	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Политичка волја и политичко влијание како детерминанта за многу процеси во општеството</li> <li>- Отсуство или нејасна, неконзистентна и нецелосна правна рамка за борба против корупцијата и судирот на интереси</li> <li>- Недоволно прецизно дефинирани улоги и односи помеѓу водечките јавни институции во борбата против корупцијата и судирот на интереси</li> <li>- Отсуство или нејасна и нецелосна регулатива во дадена област/сектор или пак, мноштво на закони во определена област/сектор кои се неконзистентни</li> <li>- Често менување на законската регулатива</li> <li>- Нејасен мандат на институциите кои имаат улога во креирањето и имплементирањето на политиките во дадена област/сектор (преклопување на надлежности или празнини, односно недефинирана надлежност)</li> <li>- Некоординираност на институциите во извршување на јавните функции</li> <li>- Неефикасен надзор врз работата на јавните институции</li> <li>- Неефикасно спроведување на законите</li> <li>- Бавност/неефикасност и неефективност на судските постапки</li> <li>- Непостоечки или некомпетентни институции за надзор и/или супервизија</li> <li>- Нетранспарентни процеси на планирањето и трошењето на јавните финансии</li> <li>- Ниска свест за методите и начините за борба против корупцијата во јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор</li> <li>- Недоволна вклученост на граѓаните/ граѓанскиот сектор во процесите на креирање и имплементација на законската регулатива и политиките во дадена област</li> <li>- Непостоење/непримена на етички кодекси</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Развиена култура на неказниност/слаба казниност за корупциско однесување кај јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор</li> </ul>
<p>Институционални или организациски фактори</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Несоодветни или непостоечки политики, процедури и системи за определена област или неприменување на постојните политики, процедури и системи</li> <li>- Неспроведување на надлежностите на институциите (нефункционирање на институциите) кои имаат клучна улога во дадена област</li> <li>- Недоволно развиени внатрешни процедури за оптимализација на процесот на работа во јавните институции во дадена област</li> <li>- Недоволно човечки ресурси (по број) за извршување на надлежностите во институциите важни за идентификување и соодветно адресирање на коруптивното однесување во дадена област</li> <li>- Несоодветни човечки ресурси/отсуство на компетенции за вршење на функциите на јавните институции, како и за идентификување и соодветно адресирање на коруптивното однесување во дадена област</li> <li>- Несоодветно управување со институциите важни за определена област, кое не е засновано на валоризирање на компетенции, стручност, ефективност и ефикасност при вршење на задачите</li> <li>- Пракса на неказниност/индицентна казниност за лошо завршена или незавршена работа</li> <li>- Непостоење/непримена на механизми за проценка на ризиците од коруптивно однесување во институциите</li> <li>- Непостоење/непримена на стандарди за работа и етички кодекси по сектори/институции</li> <li>- Несоодветни услови за работа на клучните институции во определена област (просторни, материјални, финансиски, кадровски органичувања)</li> </ul>
<p>Индивидуални фактори</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Недостаток на интегритет</li> <li>- Недостаток на знаење (некомпетентност)</li> <li>- Недостаток на практични вештини (искуство)</li> <li>- Притисоци на работа</li> <li>- Подложност на политичко/партиско влијание</li> <li>- Несоодветен надзор врз работата на конкретно лице/работна задача</li> <li>- Несоодветно однесување со клиентите</li> <li>- Практикување на судир на интереси</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Чувство на незадоволство или перцепција на нефер пракса на работа</li> <li>- Недоволна мотивираност од работата</li> <li>- Социјален статус</li> <li>- Култура на однесување и практикување на одговорноста</li> </ul>
<p>Фактори на ризици од корупција поврзани со оперативниот процес во дадена област/сектор</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Висока автономија или дискрециони права за одлучување во дадена област</li> <li>- Недоволно прецизно законско дефинирање на работен процес во дадена област кое дава простор за поттикнување на корупција</li> <li>- Нетранспарентно или неевидентирани (во писмена форма) одлучување</li> <li>- Непостоење на соодветен систем за управување со документација</li> <li>- Непримена на законските процедури при оперативниот процес во дадена област</li> <li>- Недостаток на хоризонтални и вертикални контроли при извршување на работата во дадена област</li> <li>- Непостоење или непримена на мапа на процедури во институциите</li> <li>- Нејасно определување на одговорноста кај вршителите на задачите што се дел од работниот процес</li> </ul>

Оваа листа е дизајнирана со консултирање на обемна релевантна литература и примена на процес на консултации на засегнатите страни во Република Северна Македонија. Листата со примери е прилагодена на специфичностите на македонското општество. Таа е доста широка, меѓутоа истата не треба да се смета за исцрпена, односно при секоја конкретна проценка на ризици е потребно да се ревидира согласно опфатот и специфичностите на проценката на ризици.

Како што е наведено погоре, ризикот може да биде производ на повеќе фактори. Затоа е потребно негово разгледување, односно анализа според факторите кои можат да имаат влијание. На пример, доколку се анализира ризикот од корупција кај јавните набавки, на овој ризик влијание имаат неколку фактори – правната рамка која може да дава можност за корупција заради недоречености, дискрециони права за одлучување, недостатокот на интегритет кај определен дел од човечките ресурси вклучени во вршење на процесот на јавни набавки, слабо применливи или непостоечки механизми за надзор, пракса на неказниност/слаба казниност на коруптивното однесување кај јавните набавки, итн. Оттаму, методолошкиот пристап на проценката на ризиците преку факторите на ризици обезбедува подлабинска анализа и идентификување на конкретните „точки“ од каде се црпат можностите за корупција.

### 3. Дефинирање на проценката на ризици од корупција

Проценката на ризици од корупција е процес на идентификување, анализа и оценка на ризиците од корупција. Таа служи како превентивна алатка за намалување на корупцијата и претставува составен дел од поширокиот систем на управување со ризиците од корупција.

Во литературата, проценката од ризици од корупција и управувањето со ризик најчесто се објаснуваат на следниот начин:

- Проценката на ризиците од корупција се користи како превентивна алатка за идентификување на факторите на ризик и ризиците по однос на корупцијата и интегритетот во јавниот сектор, односно како алатка за подобрување на управувањето со конкретна јавна институција, сектор, проект или процес.<sup>6</sup>
- УРК (управувањето со ризиците) е процес чија цел е проактивно идентификување и разгледување на подложноста на институцијата кон внатрешни и кон надворешни закани - нелегално или неетичко однесување. Не постои сѐопфатен пристап, меѓутоа институциите со иста основа или природа на работење (локални власти, министерства, независни државни тела, обвинителски служби, судови, образовни институции, здравствени институции, итн.) може да имаат слични процеси и соодветно прилагодени процеси (и обуки).<sup>7</sup>

Проценката на ризици од корупција треба да обезбеди утврдување на факторите што претставуваат закана од корупција, нивна анализа и оценување на ризикот (определување на степенот на заканата) за појава на корупција, како и приоритизирање на ризиците за да бидат соодветно адресирани.

Општо гледано, проценката на ризици од корупција може да биде со различен опфат. Таа може да се однесува на:

- ризици од корупција на ниво на општество при што се опфаќаат јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор,
- ризици од корупција на ниво на области (процеси) кои хоризонтално се протегаат низ јавниот сектор (пр. Јавни јабавки, инспекциски надзор, вработувања во јавниот сектор, итн.)
- ризици од корупција на секторско/ресорско ниво во јавниот систем (правосудство, јавно здравство, образование, економија, заштита на животна средина и други сектори),
- ризици од корупција на институционално ниво во јавниот систем (Парламент, Влада, министерства, агенции и други државни органи)
- ризици од корупција во приватниот сектор (на ниво на сектор)

---

<sup>6</sup> Selinsek, CRA in Public Institutions in SEE, Regional Anti-Corruption Initiative (RAI), RCC 2015

<sup>7</sup> Шкрбец: Управување со Ризиците од корупција, Адендум, ДКСК/ИПА Твининг проект:Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата, 2016

- ризици од корупција во приватниот сектор (на ниво на деловен ентитет)
- ризици од корупција во граѓанскиот сектор (на ниво на сектор)
- ризици од корупција во граѓанскиот сектор (на ниво на организации/самостојни субјекти)
- ризици од корупција кај граѓаните.

Независно од опфатот, проценката на ризици од корупција се состои од наведените три чекори или фази (идентификување, анализа и оценка на ризиците од корупција), додека содржината и методите се прилагодуваат на специфичностите на нивото кое е предмет на проценка.

Во зависност од опфатот, проценката на ризици од корупција може да биде заснована на макро или микро гледиште. Макро гледиштето подразбира идентификување, анализа и оцена на ризиците од корупција на хоризонтално ниво во општеството или на секторите во целите, додека микро гледиштето подразбира проценка на ризиците од корупција во рамките на институција/ентитет или самостоен субјект.

Фокусот на оваа методологија е на макро ниво. Методологијата детално ја разработува проценката на ризици од корупција на ниво на општество по области/процеси (примарен фокус) и до потребната мерка ја разработува проценката на ризиците на секторско ниво/ресори во јавниот систем заради потребата од вкрстување на наодите од наведените видови на проценка на ризиците. Во однос на приватниот и граѓанскиот сектор (на ниво на сектори) не се врши посебна проценка, туку се разгледуваат од аспект на нивното значење во областите (процесите) и секторите(ресорите) од јавниот систем.

Останатите видови на проценка на ризиците од корупција на микро ниво (институции, деловни ентитети, граѓански организации и други) не се предмет на подетална обработка на оваа методологија, иако општите елементи од методологијата може да се користат и кај нив.

#### **4. Пристапи при проценката на ризиците од корупција**

При дизајнирање на процесот на проценката на ризиците од корупција се разгледуваат:

- можните пристапи за проценка согласно изворите на информации
- меѓународните пристапи
- домашната регулатива и
- можните начините на вршење на проценката на ризиците.

***Пристапи на проценка на ризиците од корупција согласно изворите на информации.*** Проценката на ризици од корупција може да биде заснована на 1) постоечки релевантни извештаи, податоци и други расположливи материјали или на 2) собирање на примарни информации од засегнатите страни. Секогаш кога е можно се прави комбинација од двата пристапи.

При користење на постоечки материјали за проценка на ризиците од корупција, посебно се корисни информациите за извршени злоупотреби на службени позиции, должина на административните процедури и доставени пријави (жалби) од клиенти, податоци од извештаи на финансиска и друга контрола во јавните институции, податоци за имотната состојба на лицата на функција, итн. Ваквата проценка на ризиците од корупција е многу значајна, меѓутоа ниската расположливост на систематизирани податоци често претставува ограничување.

При собирање на информации од засегнатите страни за проценка на ризиците од корупција се избираат релевантни институции и лица кои суштествено го познаваат процесот на работа и приликите во нивните области и можат да идентификуваат ризици од корупција. Собирањето на информациите се врши преку интервјуа, анкети, работилници, форуми, фокус групи и други форми. Собраните информации се анализираат, обработуваат, вкрстуваат и заклучните согледувања се доставуваат на верификација кај засегнатите страни со цел проценката да биде веродостојна.

**Меѓународни пристапи.** Постојат доста меѓународни пристапи кои се однесуваат на управувањето со ризикот и кои ги даваат општите постулати во однос на ова прашање. Пристапи на кои најчесто се повикува постојната литература од областа на проценката на ризици се:

- ISO 31000:2009, Стандард за управување со ризик - принципи и упатства
- Австралиски стандард AS 8001-2008 – Контрола на измама и корупција
- COSO стандард
- Техничко упатство UNCAC
- ОЕЦД Интегритет на јавниот сектор – рамка за оценка
- Прирачник на УСАИД за антикорупциска оценка

Најголем дел од овие пристапи се однесуваат на управувањето со ризикот како поширок процес. Овие пристапи обезбедуваат претстава за тоа што претставува ризикот (како општа појава), кои се фазите на управување со ризикот, при што проценката на ризикот е секогаш вклучена како една од фазите на целиот процес. Меѓутоа, ограничувачкиот аспект заеднички за сите овие пристапи е што тие главно се однесуваат на проценката на ризикот на ниво на институција/организација или процес/процедура внатре во институцијата. Методологијата што е дефинирана во овие меѓународни пристапи/стандарди е најчесто многу детална, разработени се прашања кои се важни за институција/организација што ја ограничува примената на овие пристапи на макро ниво. Тоа значи дека основните постулати од определен пристап/стандард може да се искористат, меѓутоа, во суштина, потребно е дизајнирање на конкретна методологија согласно потребите на стратешкото планирање.

Кај проценката на ризици од корупција потребно е да се постават неколку клучни прашања во однос на проценката:

1. Дефинирање на целта: Зошто се врши проценката?
2. Определување на предметот на проценката: На што се врши проценката?

3. Планирање и организирање на проценката: Кој ја врши проценката?
4. Постигнување согласност за методологијата: Како да се врши проценката?
5. Обезбедување на влијание: Како да се интегрираат резултатите од проценката на ризикот во циклусот на креирање и спроведување политики?

Домашна регулатива. Во Република Северна Македонија постои регулатива за управување и проценка на ризици која се состои од:

- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола (Сл. Весник 90/2009, 188/2013, 192/2015)
- Насоки за примена на COSO интегрираната рамка за внатрешна контрола 2013
- Насоки за управување со ризикот 2015
- Насоки од измама и корупција

Покрај наведените документи, постои и Политика за внатрешната финансиска контрола во јавниот сектор 2019-2021.

**Начини за вршење на проценката.** Проценката на ризиците од корупција може да се врши преку самопроценка, надворешна проценка или комбинација од двата начини.

При самопроценката, институцијата што е носител на проценката на ризиците од корупција ја врши истата со користење на сопствените ресурси. Имајќи предвид дека проценката што е предмет на оваа методологија е за потребите на стратешкото планирање на борбата против корупцијата и судирот на интереси на национално ниво, кај проценката на т.н. хоризонтални ризици на корупција, самопроценката може да ја направат институциите кои се вклучени во дадените процеси (пр. јавни набавки), со координација од страна на ДКСК како носител на процесот. Кај проценката на ризици од корупција на секторско ниво (од макро аспект), самопроценката ја прават институциите што се дел од конкретниот сектор, повторно под координација на ДКСК. Пристапот на самопроценка на ризиците од корупција има предност заради тоа што лицата кои ја прават проценката имаат најдобро познавање на процесите и најбрзо и најлесно би требало да можат да ги идентификуваат ризиците од корупција. Недостаток на овој пристап е што може да има високо ниво на субјективност при проценката што ќе се одрази на нејзината реалност. Исто така, недостаток на овој пристап при конкретната проценка на ризици од корупција на национално ниво може да има во однос на капацитетот за координација кај носителот на проценката.

Надворешната проценка ја врши надворешен субјект (меѓународна организација, група на експерти, самостоен експерт) кој може да биде ангажиран од страна на носителот на проценката на ризиците или проценката на ризиците од корупција да биде дел од процесот на работа на релевантна меѓународна организација, да биде дел од проект, итн. Предноста на овој пристап е може да се добие (по)објективна проценка на ризиците од корупција, додека недостатокот е што надворешната проценка најчесто во голема мера зависи од податоците и информациите на вработените во релевантните институции, односно квалитетот на проценката е детерминиран од нивниот инпут.

Комбинираниот пристап поздравља комбинација на двата пристапи опишани погоре. За конкретната проценка што се обработува во оваа методологија се препорачува комбинираниот пристап.

При самопроценката или комбинираниот пристап често се формира работна група која што ја извршува проценката на ризиците од корупција. Имајќи ја предвид комплексноста на проценката на ризици што е предмет на обработка во оваа методологија, формирањето на работна група е препорачливо за полесно и поефикасно вршење на проценката на ризици.

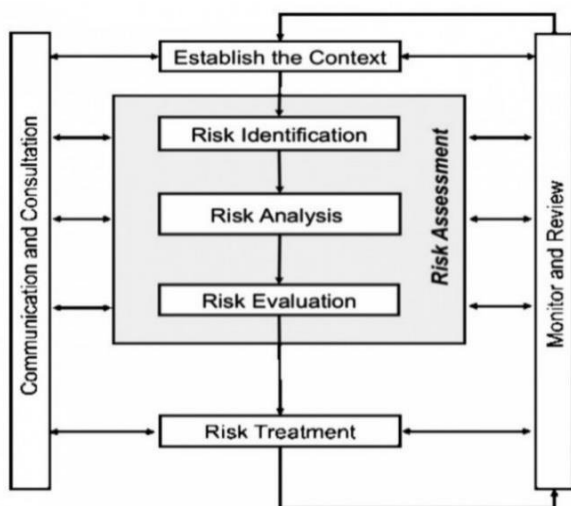
## 5. Фази во проценката на ризици од корупција

Проценката на ризиците од корупција се состои од три фази:

- идентификување на ризиците од корупција
- анализа на ризиците од корупција
- оценка на ризиците од корупција

За секој ризик се прави поединечна проценка. Проценката на ризикот е дел од поширокиот систем на управување со ризикот (Слика 1). Во процесот на управување со ризикот, покрај проценката на ризикот има фаза на дефинирање на контекстот/целта заради која се врши процесот на управување со ризикот и завршна фаза на адресирање на ризикот, односно предвидување на начини/мерки за негово ублажување/елиминирање.

Слика 1. Управување со ризик



Извор: Selinsek, CRA in Public Institutions in SEE, Regional Anti-Corruption Initiative (RAI), RCC 2015

Во продолжение е направен осврт на секоја од фазите од проценката на ризиците од корупција.

**Идентификување на ризиците од корупција.** Првата фаза - идентификување на ризиците од корупција подразбира собирање на информации за факторите кои можат да генерираат ризици за корупција и нивно верификување од страна на засегнатите страни. Факторите на ризиците од корупција се дефинирани погоре и дадени се примери за секоја група на фактори (Табела 1).

Во оваа фаза се врши:

- Определување на опсегот на проценка на ризиците од корупција (точка 4 од оваа методологија) врз основа на дефинираната цел и очекуваните резултати од проценката.
  - Согласно намената на оваа методологија,<sup>8</sup> при правење на проценката на ризици за потребите на изготвување на националната стратегија за борба против корупцијата и судирот на интереси би требало да се земат во предвид:
    - **Ризиците од корупција на ниво на општество по области (процеси)** при што фокусот е на јавниот сектор. Оваа проценка се прави по области (процеси) кои хоризонтално се протегаат низ целиот општествен систем, како што се јавните набавки, вработувањата во јавниот сектор, издавањето на лиценци, дозволи и дипломи, доделувањето на државна помош и др.
    - **Ризиците од корупција на секторско/ресорско ниво во јавниот систем во секторите со најголема изложеност/ризик од корупција.** Оваа проценка се прави за секторите за кои има основано мислење (извештаи од меѓународни организации, број на пријави за корупциско однесување, итн.) дека ризиците од корупција се значителни.
- Определување на пристапот за идентификување на ризиците од корупција (точка 5 од оваа методологија)
  - Согласно специфичностите на проценката на ризици од корупција на ниво на општество што се обработува во оваа методологија, **препорачливо е да се користи комбиниран пристап во однос на изворите на податоци и начинот на проценка (самопроценка+надворешна проценка).**
- Собирање на информации за факторите на ризици од корупција за секоја област/сектор што се сметаат за потенцијално ризични во однос на корупцијата.
  - За секој фактор на ризик се врши собирање на информации од засегнатите страни согласно поделбата по групи на фактори и според примерите дадени во Табела 1

---

<sup>8</sup> Методологијата е наменета за потребите на стратешкото планирање на борбата против корупцијата и судирот на интереси на национално ниво (општество) во Република Северна Македонија

- Собирањето на податоци се врши преку консултирање на расположиви материјали на веб страниците на релевантните институции, анализа на необјавени, а доставени материјали од страна на засегнатите страни за користење при проценката и интервјуа, анкети и други форми на директно консултирање на засегнатите страни.

Како што е наведено претходно, идентификацијата на факторите на ризиците од корупција треба да биде со примена на макро гледиште.

**Анализа на ризиците од корупција.** Оваа фаза подразбира обработка на секој ризик од корупција поединечно преку анализа на идентификуваните фактори на ризици од корупција. Се врши анализа на секоја група на фактори на ризици од корупција во насока на утврдување од каде најмногу потекнуваат ризиците, односно дали се лоцирани во:

- Правната рамка/регулативата
- Институционалната поставеност на системот за креирање и имплементација на политики во определена област/сектор
- Човечкиот фактор
- Процесите и процедурите поврзани со спроведувањето на политиките во определена област/сектор
- Процесите на мониторинг и надзор во областа/секторот за кој се врши проценка на ризиците од корупција

Анализата на факторите на ризиците од корупција овозможува да се утврдат критичните точки кои можат да генерираат корупција во определена област/сектор за да може соодветно да се адресира ризикот.

**Оценка на ризиците од корупција.** После идентификувањето и анализата на факторите на ризиците од корупција, се пристапува кон оценка на ризикот што конкретната област/сектор. Оценката се прави со користење на матрица (3 x 3). Матрицата за оценка на ризикот од корупција прикажана на следната слика:

Веројатност	Висока	3	6	9
	Средна	2	4	6
	Ниска	1	2	3
		Мало	Средно	Големо
		Влијание		

При оценката на ризикот се врши поединечно оценување на веројатноста на ризикот и на неговото влијание, а потоа се множат двете оценки и се добива конечната оценка. На пример, ризик со средна веројатност (оцена 2) и големо влијание (оцена 3) има општа оценка 6.



Општите оценки во матрицата означени со црвена боја се високи ризици кои бараат веднаш да се адресираат, жолтата боја упатува на средни/умерени ризици кои треба да се надгледуваат, а зелената боја означува ниски ризици за кои не е потребно дејствување.

## 6. Комбинирање на наодите од проценката на ризиците од корупција

Направените проценки на ризиците од корупција овозможуваат вкрстување на наодите со цел утврдување на заеднички именител(и) во однос на критичните точки за корупција.

Најпрвин се утврдува поврзаноста на хоризонталните области со секторите, нивоата на власт и ресорите што е важно во однос на влијанието на ризикот, односно колку повеќе се поврзани хоризонталните области со другите категории, толку нивниот опфат е поголем и потенцијално имаат поголемо влијание.

	Хоризонтални области на ризици од корупција				
	Област 1	Област 2	Област 3	Област 4	Област 5
Јавен сектор	X		X		X
Приватен сектор	X	X		X	X
Граѓански сектор		X	X		X
Централна власт		X	X	X	
Локална власт		X			
Ресори/сектори					
Ресор 1		X	X		X
Ресор 2		X		X	X
Ресор 3					
.....					

Во табелата се претставува интеракцијата помеѓу хоризонталните области што се предмет на проценка од корупција со јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор, нивоата на власт (централна и локална) и со избрани ресори/сектори.

При оформувањето на општата оценка за ризикот од корупција се зема во предвид и опсегот на неговото влијание. Колку областа (процесот) е поврзана со повеќе ресори, а воедно е присутна на централно и локално ниво и претставува точка за интеракција помеѓу јавниот со приватниот и граѓанскиот сектор, толку ризикот од корупција е посилен. Оттаму, кај ризиците со највисоки оценки (9) може да се изврши дополнително градирање на општата оценка – исклучително силен ризик, многу силен ризик и силен ризик.

Понатаму, се прави комбинирање на наоди и се идентификуваат заедничките именители кои се јавуваат кај сите или повеќето области/ресори сектори што биле предмет на проценка. Заедничките именители најчесто се бараат во правната рамка/регулатива; институционалните проблеми во повеќе сектори; човечкиот фактор; процесите и процедурите поврзани со спроведувањето и надзорот на јавните политики и процесите на мониторинг.

Откога ќе се идентификуваат заедничките именители, се врши анализа во која форма и каде истите се појавуваат, се идентификуваат конкретните точки кои претставуваат ризик од корупција и се даваат препораки за адресирање на ризикот.

Заедничките именители имаат за цел да послужат за добивање на пошироката слика во однос на ризиците од корупција во општеството, меѓутоа при стратешкото планирање на борбата против корупцијата задолжително треба да се земат во предвид и наодите од проценката за секој ризик поединечно.

## **7. Регистри на ризици**

Регистрите на ризиците од корупција ги води ДКСК со цел да обезбеди следење на ризикот.

Во продолжение се дадени два обрасци:

- Регистар за проценката на ризикот од корупција (образец 1)
- Регистар за управување со ризикот од корупција (образец 2).

Двата регистри се потребни за реализирање на фазата на управување со проценетите ризици од корупција која треба да следи во текот на имплементацијата на стратегијата.


Пополнувањето на регистарот ќе се врши за секој ризик за кој ДКСК ќе донесе одлука дека треба да се следи. Пополнувањето на регистрите на ризиците е целисходно да се направи паралелно со изготвувањето на Националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси, а редовно да се водат понатаму. На тој начин може да се обезбеди силна кореспонденција помеѓу регистрите и Стратегијата, како и следење на остварувањето на активностите од Стратегијата и на ефектите од нив врз ризиците од корупција.

Образец 1. Регистар за проценката на ризи од корупција

NAME OF THE RISK: CONFLICT OF INTEREST					
No.	RISK FACTORS (examples)	EXISTING MEASURES	RISK FACTOR ANALYSIS	OVERALL RISK ASSESSMENT	RECOMMENDED MEASURES (examples)
1	Regulation exists ( <i>name it</i> ) but it is not being used in the institution		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed	<p>Likelihood: </p> <p>Consequence: </p> <p>Overall risk assessment: </p>	Establish the reason for not complying with the legal regulation, consideration of eventual formal dilemmas, adoption of measures to suppress reasons
2	Employees are not acquainted with the regulation ( <i>name it</i> ) regarding conflict of interest		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		Training of employees
3	Lack of attention of public officials on the actual or potential conflict of interest		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		Analysis of complaints and other cases where the question of exclusion of officers is claimed, periodic supervision
4	Using the office or service to achieve illegal private interest for himself or another person		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		Training of employees, presentation of good practices, adoption of code of conduct
5	Lack of notification of the head of the institution or commission about the existence of conflict of interest (real or potential) at the start or during employment		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		Adoption of code of conduct, training of employees, presentation of good practices
6	Employees do not cease the case where conflict of interest was found		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		Training of employees, presentation of good practices, adoption of code of conduct
7	Head of the institution does not act although s/he was informed of conflict of interest		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		Establish the reason for inactivity, presentation of good practices for increasing responsibility, call to account
8	Head of the institution does not comply with the provisions on the prevention of conflicts		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		Adoption of code of conduct, training, presentation of good practices for increasing responsibility, call to account
9	[Add (an)other risk factor/s]		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		

Извор: Selinsek, CRA in Public Institutions in SEE, Regional Anti-Corruption Initiative (RAI), RCC 2015

## Образец 2. Регистар за управување со ризикот од корупција

No.	Identified risk and risk factor	Measure to be implemented	Priority	Responsible person/s	Deadline
1	<i>short description of risk and risk factor that should be managed (based on risk register)</i>	description of measure to address the risk	 <p>Based on overall assessment of the risk that demands the measure:</p> <p><b>Priority 1 / URGENT</b> (measure is critical and should be realized without delay)</p> <p><b>Priority 2 / HIGH</b> (measure is essential and will be implemented in 3 months)</p> <p><b>Priority 3 / MEDIUM</b> (measure is important and will be implemented in 3 - 6 months)</p> <p><b>Priority 4 / LOW</b> (measure is of lower importance and will be implemented in longer period of time)</p>		based on priority

Извор: Selinsek, CRA in Public Institutions in SEE, Regional Anti-Corruption Initiative (RAI), RCC 2015

## **8. Процедури за вршење на проценката на ризиците од корупција**

Носител на процесот на проценка на ризиците од корупција е Државната Комисија за спречување на корупција и судир на интереси (ДКСК) на Република Северна Македонија.

За да се обезбеди ефикасен и ефективен процес на проценка на ризиците од корупција, неопходно е да се исполнат определени предуслови, како што се:

- Силна посветеност од страна на раководната структура во ДКСК;
- Обезбедување на учество на сите засегнати страни во процесот на проценка на ризици со лица кои добро ја познаваат проблематиката;
- Обезбедување на доволно време и на потребните услови за работа на координаторот и членовите на работната група;
- Примена на методологијата за проценка на ризиците од корупција

Вршењето на процесот на проценка на ризиците од корупција треба да се одвива во четири фази од кои секоја има повеќе чекори:

Во Табелата 2 е даден приказ на фазите и чекорите кои треба да се применат при планирање и реализација на проценката на ризици.

**Табела 2. Фази на процесот на проценка на ризиците од корупција**

<b>Прва фаза: Организација и планирање на процесот на проценка на ризиците од корупција</b>		
<b>Чекор</b>	<b>Опис на задачите</b>	<b>Одговорна институција/лице</b>
1.	<p>Донесување на одлука за вршење на проценка на ризиците од корупција</p> <p>Одлуката треба да содржи:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) Јасно дефинирање на целта на проценката на ризици од корупција</li> <li>б) Временски рок (треба да определи разумен рок кој ќе овозможи квалитетно извршување на задачата без временски притисок)</li> <li>в) Ресурси кои се ставаат на располагање за вршење на проценката на ризиците од корупција</li> </ul>	ДКСК
1.	<p>Именување на Координатор и формирање на работна група за проценка на ризиците од корупција:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) Координаторот на работната група за проценка на ризиците од корупција треба да биде од редовите на ДКСК и да се внимава да биде лице кое ја познава проблематиката, има силен интегритет и ужива висок професионален углед</li> <li>б) Да се обезбеди номинирање на членови на работната група од јавните институции и другите засегнатите страни кои ја познаваат проблематиката и можат да дадат сериозен придонес во работата на работната група</li> </ul>	<p>ДКСК</p> <p>Министерства</p> <p>Други јавни институции</p> <p>Граѓански здруженија</p> <p>Бизнис заедница</p>
2.	<p>Запознавање на работната група со процесот на проценка на ризиците</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) Запознавање со Методологијата за проценка на ризици</li> <li>б) Запознавање со органичувањата што постојат при проценката на ризици во дадениот временски контекст на изработка</li> </ul>	<p>ДКСК</p> <p>Работна група</p>
3.	Планирање на задачите и определување на временски рокови	ДКСК

	<p>а) Определување на пристапот според кој ќе се врши проценката (самопроценка, надворешна или комбинирана проценка)</p> <p>Планирање на текот на проценка и доделување на работни задачи на работната група</p> <p>б) Определување на временски рок за вршење на проценка. Потребно е да се внимава да се определи реален временски рок кој ќе овозможи реализирање на проценката на најдобар можен начин</p>	Работна група
<b>Втора фаза: Собирање на информации, материјали и податоци за проценка на ризиците од корупција</b>		
1.	Изработка на прашалници за собирање на податоци	<p>ДКСК</p> <p>Работна група</p>
2.	Консултирање на расположливи документи од релевантните институции и другите засегнати страни	<p>ДКСК</p> <p>Работна група</p>
3.	Вршење на анкети и интервјуа на засегнатите страни	<p>ДКСК</p> <p>Работна група</p>
4.	Одржување на консултативни работилници и примена на други соодветни начини за собирање на податоци	
<b>Трета фаза: Анализа на собраните информации, материјали и податоци за проценка на ризиците од корупција</b>		
1.	Анализа на сите собрани материјали и нивно вкрстување со цел идентификување на областите (процесите) и секторите (ресорите) за кои треба да се прави проценка на ризиците од корупција	<p>ДКСК</p> <p>Работна група</p>
2.	Консултации во рамките на работната група околу наодите од собраните материјали	<p>ДКСК</p> <p>Работна група</p>
3.	Одлучување за опсегот на проценката на ризиците од корупција, односно кои области (процеси) и сектори (ресори) ќе бидат предмет на проценка на ризиците од корупција	<p>ДКСК</p> <p>Работна група</p>

<b>Четврта фаза: Вршење на проценката на ризиците од корупција</b>		
1.	Идентификување на факторите на ризици од корупција за секоја област (процес) и секој сектор (ресор) поодделно	ДКСК Работна група
2.	Анализа на секој ризик што е предмет на проценка, врз основа на идентификуваните фактори на ризикот	ДКСК Работна група
3.	Оцена на ризикот врз основа на Методологијата за проценка на ризиците од корупција	ДКСК Работна група
4.	Комбинирање на оценките на ризиците од корупција	ДКСК Работна група
5.	Утврдување на заеднички именители на ризиците од корупција	ДКСК Работна група
6.	Изработка на регистри на ризици за кои ќе се утврди потреба од адресирање и следење	ДКСК