



Овој проект е финансиран од Европската Унија



Промовирање на  
транспарентност и одговорност  
во јавната администрација во  
Северна Македонија



**ProTRACCO**

Promoting Transparency and Accountability in Public Administration

EuropeAid/139891/DH/SER/MK

**КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА РАНЛИВИТЕ СЕКТОРИ УТВРДЕНИ СО  
НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И  
СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ 2021 - 2025**

**Јануари 2022**  
**Југослав Ѓорѓиевски**  
**Сашо Матески**  
**Жарко Хаџи Зафиров**

Овој извештај е подготвен во рамките на проектот „Промовирање на транспарентност и одговорност во јавната администрација“, финансиран од страна на Европската Комисија. Наодите, заклучоците и толкувањата изразени во овој документ во никој случај не треба да смета дека ги одразуваат политиките или мислењата на Европската Комисија.



Овој документ е подготвен од конзорциум предводен од ПвК за потребите на Државната комисија за спречување корупција и единствено за целите и според условите договорени со EuropeAid / 139891 / DH / SER / MK. ПвК не прифаќа никаква одговорност (вклучително и за небрежност) кон трети страни во врска со овој документ.



## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

### **1. ВОВЕД**

---

Собранието на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 18 април 2021 година со Заклучок бр. 08-1979/1 ја усвои Националната стратегија за спечување на корупцијата и судирот на интереси 2021 – 2025 (во натамошниот текст: Стратегијата). Претходно, пред да биде доставена до Собранието, Стратегијата беше донесена од Страна на Државната комисија за спречување на корупцијата и судирот на интереси на седница одржана на 10 декември 2020 година.

Во Стратегијата се дијагностицирани и селектирани приоритетните проблеми кои генерираат висок ризик од корупција и се идентификувани мерки за нивно надминување. Проблемите и мерките што оваа стратегија ги предвидува се систематизирани во петнаесет области и сектори и тоа:

1. Јавни набавки;
2. Вработувања во јавниот сектор;
3. Политички систем;
4. Правосудство;
5. Органи за спроведување на законот;
6. Здравство;
7. Образование;
8. Труд и социјална политика;
9. Урбанизам и просторно планирање;
10. Животна средина;
11. Земјоделство;
12. Спорт;
13. Економија и бизнис;
14. Јавни претпријатија и
15. Медиуми и граѓанско општество.

Составен дел од Стратегијата е акционен план во кој детално се разработени идентификуваните мерки по активности и индикатори, како и временска рамка за реализација на предвидените мерки.

Како што може да се види, во рамките на Стратегијата се идентификувани повеќе ранливи сектори, за кои се предвидени поголем број на комплексни мерки и активности, со цел да се унапреди целокупната состојба во наведените области по целосна имплементација на Стратегијата во 2025 година.

Еден од клучните предуслови за да се гарантира целосна имплементација на Стратегијата со предвидениот Акциски план е да се воспостави и соодветен механизам за следење на нивната имплементација. Во таа насока во рамките на проектот Promoting Transparency & Accountability in Public Institutions (ProTracco) кој е финансиран од страна на Европската Унија предвидено е да се направи оваа квалитативна анализа на ранливите сектори идентификувани во Стратегијата.

Целта на оваа анализа е да се воспостават основни параметри за мерење на влијанието на Стратегијата во однос на транспарентноста, отчетноста и интегритетот на следниве сектори:

- Здравство,
- Образование,
- Спорт,
- Животна средина,
- Земјоделство,
- Јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост.

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

Оваа анализа се заснова на Стратегијата и нејзиниот Акционен план и се фокусира на проценка како на законската рамка, така и на фактичката состојба на секој од идентификуваните ранливи сектори во согласност со релевантните индикатори.

### **2. МЕТОДОЛОГИЈА**

---

За потребите на оваа анализа, во јули 2021 година беше подготвена Методологија за проценка на интегритетот во ранливите сектори (Индекс на интегритет) која претставува алатка за мерење на напредокот кон унапредувањето на стандардите и практиките за интегритет во конкретно избрани области што се сметаат за сектори особено ранливи на ризици за интегритет, и тоа:

- Здравство,
- Образование,
- Спорт,
- Животна средина,
- Земјоделство,
- Јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост.

Оваа Методологија во иднина треба овозможи редовно оценување на состојбата во соодветните области посочувајќи ги главните проблеми и предизвици што бараат дополнителни напори од институциите одговорни за зајакнување на интегритетот.

Сепак самата Методологија е концентрирана на интегритетот кој е само еден од многуте параметри кои се содржани во Стратегијата. Од друга страна оваа Анализа има за цел да се воспостават базични проценки од кои ќе започне следењето на реализација на Стратегијата, поради што при подготовка на Анализата освен Методологијата направено е и темелно истражување на законската регулатива и целокупната достапна документација која е релевантна за да се утврди почетната проценка во секој од секторите, а направени се и прашалници преку кои од самите институции (од 5 до 10 во секој од ранливите сектори) се обезбедени сите релевантни податоци и факти за детерминирање на моменталната состојба. Отстапката во однос на предвидениот методолошки концепт е направена, преку замена на предвидените полу-структурирани интервјуа со прашалници, од причина што се работи за комплексен сет на прашања за секоја од институциите на кои не може да одговори само еден од вработените, а при тоа и е потребно време за да може да се обезбедат сите податоци во однос на овие прашања. Поради тоа на почеток во соработка со ДКСК се утврди листата на институции кои ќе бидат вклучени во истражувањето, по што се подготви прашалник кој содржи специфични прашања за секоја од предвидените институции, кој откако беше одобрен од ДКСК беше електронски дистрибуиран до истите, а добиените податоци, заедно со темелното истражување на законите и јавно достапните документи се клучниот параметар по кој е направена процената во секоја од областите.

При тоа бодувањето на секоја од областите е проследено со наративен аналитички извештај преку кој се објаснува бодувањето и има за цел да помогне во разбирањето на наодите.

### **3. ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ ЗДРАВСТВО**

#### **3.1. СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ**

---

Според Годишниот извештај на МИОА за 2020 година од Системот за управување со човечки ресурси, здравствениот сектор се состои од 113 установи со 20.315 вработени.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>[https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/reports/izvestaj\\_registar\\_2020\\_rev.1.01.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestaj_registar_2020_rev.1.01.pdf)

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

Клучни установи во здравствениот систем се Министерството за здравство и Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија (Фондот) како и јавните здравствени установи.

Министерството за здравство е одговорно за креирање на политиките, за регулирање, надзор и контрола, за дефинирање на мрежата на здравствено установи, за развој на инфраструктурата, за инвестиции во здравствениот систем, планирање на човечките ресурси и има генерална одговорност за јавното здравје.

Фондот е одговорен за развојот и за спроведувањето на механизми за набавка на здравствени услуги, додека јавната здравствена заштита се спроведува преку 100 јавни здравствени установи.<sup>2</sup>

### **3.2. УТВРДЕНА СОСТОЈБА И ГЛАВНИ АКТИВНОСТИ ВО СЕКТОРОТ ЗДРАВСТВО СОГЛАСНО СТРАТЕГИЈАТА**

Согласно Стратегијата, стратешки цели во секторот здравство во периодот 2021 – 2025 година треба да бидат следниве:

- 1) воспоставувањето на транспарентни и целисходна критериуми за користење на јавните финансии,
- 2) дигитализација и поврзување во финансиско-сметководствен менаџмент на давателите на здравствени услуги,
- 3) прилагодување на системот на формирање на цени и јавни набавки за лековите согласно практиките и регулативите во развиените земји,
- 4) воспоставување на правна рамка за селекција на лекови покриени од државниот буџет и обезбедување на транспарентност на соодветните постапки,
- 5) прецизирање карактеристиките, условите и начинот на примање на донациите во јавните здравствени установи, а податоците за донации да бидат јавно достапни,
- 6) ефикасно следење на маркетингот на лековите,
- 7) регулирање на специфичните инструменти за управување со лековите и
- 8) транспарентно и етичко одлучување во постапката за лекување во странство.

Освен наведените стратешки цели во секторот здравство, во самата Стратегија се опфатени и определени хоризонтални цели, и тоа:

- 1) воспоставување на јасен и транспарентен процес на евалуација на критериумите за вработувањата
- 2) ограничување на дискреционото право на одговорното лице во процесот на вработување,

Во насока на реализација на утврдените стратешки цели кои се претходно наведени, со Акцискиот план за реализација на Стратегијата предвидено е во периодот 2021 – 2025 година да бидат реализирани следните мерки и активности:

**Мерка**

**Активност**

<sup>2</sup> <http://www.fzo.org.mk/WBStorage/Files/Godisen%20izvestaj%202020.pdf>

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

<p><b>1. Воспоставување на ефективни критериуми за распределба на буџетот на ФЗО по здравствени услуги и установи</b></p>	<p>1.1. Изготвување анализа на постојната регулатива за распределба на буџетот на ФЗО по здравствени услуги и здравствени установи</p> <p>1.2. Измена на Правилникот за утврдување критериуми за утврдување на договорен надоместок во насока на утврдување на мерливи и релевантни критериуми кои директно ќе влијаат на висината на договорниот надоместок</p>
<p><b>2. Зајакнување на капацитетите на Фондот за планирање, аналитика и здравствена економика со посебен осврт на методологијата за Проценка на здравствени технологии (НТА)</b></p>	<p>2.1. Формирање на Сектор за аналитика / развој / здравствена економика во ФЗОМ</p>
<p><b>3. Обезбедување на инклузивен начин на распределување на буџетот по нивоа и области на здравствена заштита од страна на независно тело (здружение, асоцијација итн.) со претставници од ЗУ</b></p>	<p>3.1 Формирање на независно тело (здружение, асоцијација итн.) со претставници од ЗУ кое ќе ги претставува и застапува интересите на сите ЗУ и учествува во преговорите за утврдување на буџетите на ЗУ</p> <p>3.2. Годишна распределба на здравствениот буџет - вкупно по нивоа и области на здравствена заштита, но и поединечно по ЗУ.</p>
<p><b>4. Дигитализација и поврзување на финансиско сметководствен менаџмент на даватели на здравствени услуги</b></p>	<p>4.1. Формирање на електронски систем со база на податоци (софтвер) за сите трошоци за материјали, плати, лекови, опрема и други трошоци на ЗУ како основа за формирање на реални цени за услуги како и потребата за ревидирање</p>
<p><b>5. Подобрување на регулативата и транспарентноста на процесот на формирање на референтни цени на здравствени услуги и лекови</b></p>	<p>5.1. Изготвување/ревидирање на правилниците за утврдување на цени на здравствени услуги и лекови</p> <p>5.2. Вклучување на одредби за „Договори за споделување на ризикот“ (анг. Managed entry agreements) за лекови кои имаат монополска позиција на пазарот, измена во Законот за здравствено осигурување и измена во Правилникот за позитивна листа на лекови и во Правилникот за референтни цени на лекови</p>

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

	5.3. Усвојување на процедури за преговарање за цени со ЗУ и фармацевтските компании, кои ќе се базираат на начелото на транспарентност;
<b>6. Воспоставување на систем на утврдување на „стандард“ и „над-стандард“ на материјалите кои се вклучени во здравствена услуга</b>	6.1. Изготвување на подзаконски акти со кои ќе се дефинира стандард и над стандард на услуги, материјали, помагала итн.
<b>7. Спроведување на внатрешни контроли и ревизии на процесот на формирање на цени на лекови и правилна примена на методологиите</b>	7.1. Вклучување на редовни и вонредни контроли на процесот и методологиите за формирање на единствените цени на лекови во МЗ и референтните цени на лекови во ФЗО РСМ
<b>8. Воведување на транспарентност и процедура во процесот на донесувањето и распределбата на буџетот на ФЗО кон ЗУ</b>	8.1. Донесување на правилник за начинот и постапката на донесување и распределба на буџетот
	8.2. Воспоставување на обврска за јавно објавување на буџетите на ФЗО
<b>9. Воспоставување и одржување на систем на мерливи и транспарентни индикатори за успешност на ЗУ</b>	9.1. ФЗО РСМ и МЗ во Систематизацијата да уредат одговорна организациона единица за воспоставување на систем за следење на индикатори за успешност на ЗУ; да се утврди процедура за комуникација со ЗУ; да се овозможи on-line објавување и следење на индикаторите за успешност
<b>10. Годишно ревидирање на цените на здравствените услуги и лекови</b>	10.1 Во методологијата за утврдување на референтни цени на здравствени услуги да се утврдат рокови за целосна ревизија на цените, најмалку еднаш годишно следејќи ги калкулативните елементи кои учествуваат во формирање на цените
<b>11. Воспоставување на правна рамка за селекција на лекови кои ќе бидат покриени од државниот буџет која ќе биде унифицирана и ќе важи за сите лекови</b>	11.1. Утврдување на критериуми за селекција на лекови на товар на ФЗО РСМ
	11.2. Усвојување на Правилник за позитивна листа на лекови врз основа на Методологија на „Проценка на здравствени технологии“ (Health Technology Assessment - HTA);
	11.3. Вклучување на одредби за „Договори за споделување на ризикот“ (анг. Managed entry agreements) за лекови кои имаат монополска позиција на пазарот, во законската регулатива, во Правилникот за позитивна листа на лекови и во Правилникот за референтни цени на лекови;
<b>12. Обезбедување на транспарентност во спроведување на програмите на МЗ, кои опфаќаат и обезбедување лекови</b>	12.1. Јавно објавување на листата на лекови, кои се покриваат од програмите на МЗ, со критериуми врз основ на кои е направен изборот.

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

<b>13. Доследна примена на принципите на медицина базирана на докази</b>	13.1. Ажурирање на упатствата за практикување медицина базирана на докази во рамки на законски предвидената процедура 13.2. Усвојување на упатства за медицина базирана на докази за областите каде истите не постојат
<b>14. Да се прецизираат карактеристиките, условите и начинот на примање на донациите на ЈЗУ</b>	14.1. Изготвување на подзаконски акт за примање донации
<b>15. Воспоставување на јавно достапен Регистер на донации на лекови, опрема и клинички студии</b>	15.1. Изготвување на регистар
<b>16. Регулација и следење на односите помеѓу фармацевтските компании и докторите во врска со маркетингот на лековите</b>	16.1. Донесување на етички кодекс за однесување на сите чинители при маркетинг на лекови
<b>17. На болничко ниво да се воспостави систем на „Терапевтски комитети“ и „Болнички регистри на лекови“</b>	17.1. Да се донесат законски измени и подзаконски акти за обврзано воспоставување на систем на „Терапевтски комитети“ и „Болнички регистри на лекови“ во сите болници во државата
<b>18. Утврдување на референтни болници преку јасно дефинирани критериуми во подзаконски акт</b>	18.1. Измена на акти за дефинирање на критериумите

### **3.3. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА**

Законската рамка со која се регулира јавниот здравствен систем опфаќа 22 закони и 61 подзаконски акт<sup>3</sup>, што укажува дека се работи за многу комплексна област со огромен број на прописи кои регулираат различни сегменти на здравствениот систем. Иако сите прописи се релевантни и заслужуваат внимание, Стратегијата во периодот 2021 – 2025 година е концентрирана најмногу на Законот за здравствената заштита, Законот за здравственото осигурување и Законот за лековите и медицинските средства.

Законот за здравствена заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр. 43/12, 145/12, 87/13, 164/13, 39/14, 43/14, 132/14, 188/14, 10/15, 61/15, 154/15, 192/15, 17/16, 37/16, 20/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/19, 153/19, 180/19, 275/19, 77/21, 122/21 и 178/21) ги уредува прашањата кои се однесуваат на системот и организацијата на

<sup>3</sup> <http://zdravstvo.gov.mk/zakoni-2>

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

здравствената заштита и вршењето на здравствената дејност, загарантираните права и утврдените потреби и интереси на државата во обезбедувањето на здравствената заштита, здравствените установи, вработувањето, правата и должностите, одговорноста, евалуацијата, престанокот на вработувањето, заштитата и одлучувањето за правата и обврските на здравствените работници и здравствените соработници, квалитетот и сигурноста во здравствената дејност, коморите и стручните здруженија, рекламирањето и огласувањето на здравствената дејност, вршењето на здравствена дејност во вонредни услови и надзорот над вршењето на здравствената дејност. Од аспект на антикорупциските политики, особено релевантни се прашањата поврзани со:

- 1) Издавање на дозволи за работа на здравствените установи,
- 2) Именување на членови на Управен одбор,
- 3) Именување на директори,
- 4) Вработување на здравствени работници и соработници,
- 5) Издавање на лиценци на здравствени работници,
- 6) Стекнување на право на специјализација и суб - специјализација,
- 7) Издавање на лиценци за вршење на здравствена дејност,
- 8) Акредитација на здравствените установи,
- 9) Именување на директор на Управата за електронско здравство и
- 10) Надзор над работата на здравствените установи.

Она што може да се утврди од анализа на законските одредби е дека законот е премногу комплексен, со премногу измени и дополнувања. Дополнително законот содржи повеќе од 320 членови што го прави тешко разбирлив и за правници, а не за граѓаните кои своето право на здравствена заштита го остваруваат врз основа на овој закон. Покрај тоа што е тешко разбирлив, законот не содржи никакви елементи процедури засновани на заслуга (мерит), како при именување на членови на управни одбори и директори, така и при вработување и при доделување на специјализации и суб - специјализации. Имено во законот се утврдени определени критериуми и услови за именување и вработување, но нема никакви процедурални и објективни механизми кои ќе гарантираат дека најдобрите кандидати ќе бидат именувани или вработени.

Со Законот за здравственото осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 25/00, 34/00, 96/00, 50/01, 11/02, 31/03, 84/05, 37/06, 18/07, 36/07, 82/08, 98/08, 6/09, 67/09, 50/10, 156/10, 53/11, 26/12, 16/13, 91/13, 187/13, 43/14, 44/14, 97/14, 112/14, 113/14, 188/14, 20/15, 61/15, 98/15, 129/15, 150/15, 154/15, 192/15, 217/15, 27/16, 37/16, 120/16, 142/16, 171/17 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19, 77/21 и 285/21) се уредува здравственото осигурување на граѓаните, правата и обврските од здравственото осигурување, како и начинот на спроведување на здравственото осигурување. Од аспект на граѓаните ова е најважниот закон во областа здравство затоа што регулира:

- 1) Правото на здравствена заштита,
- 2) Правото на парични надоместоци,
- 3) Правото на лекување во странство,
- 4) Именување и разрешување на членови на Управниот одбор и директорите на Фондот за здравствено осигурување,
- 5) Утврдувањето на референтни цени,
- 6) Купувањето на здравствени услуги од здравствените установи и склучувањето на договори со здравствените установи и
- 7) Контролата на здравствените установи.

Анализата на законските одредби укажува дека Законот за здравствено осигурување кој е на сила од 2000 година до сега има 43 измени и дополнување е доста сложен закон кој е целосно неразбирлив за граѓаните кои пак треба да ги остваруваат своите права на здравствена заштита врз основа на одредбите од овој закон. Освен целосната дискреција при остварување на правото на



## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

лекување во странство која е многу добро нотирана во Стратегијата, како проблеми се наметнуваат и отсуството на постапка заснована на заслуги (мерит) при именување на членови на Управен одбор на Фондот и на директори. Дополнително отсуствуваат било какви критериуми за определување на референтни цени, како и за купување на здравствени услуги од здравствените установи, што остава огромна можност за злоупотреби.

Со Законот за лековите и медицинските помагала („Службен весник на Република Македонија“ бр. 106/07, 88/10, 36/11, 53/11, 136/11, 11/12, 147/13, 164/13, 27/14, 43/14, 88/15, 154/15, 228/15, 7/16, 53/16, 83/18, 113/18 и 245/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 28/21 и 122/21) се уредуваат лековите и медицинските средства за употреба во хуманата медицина, условите и начинот за обезбедување на нивниот квалитет, безбедност и ефикасност, начинот и постапките за нивно производство, испитување, ставање во промет, промет, формирање на цени, контрола на квалитет, огласување и инспекциски надзор. Од аспект на антикорупциските политики, во овој закон особено е важно регулирањето на следниве прашања:

- 1) Именување и разрешување на директор на Агенцијата за лекови и медицински средства и негов заменик,
- 2) Давање на одобрение за ставање во промет на лекови,
- 3) Давање на одобрение за производство на лекови,
- 4) Давање на одобрение за увоз на лекови,
- 5) Маркетингот (огласувањето) на лековите,
- 6) Контролата на квалитетот на лековите,
- 7) Донациите на лекови,
- 8) Отпадот на лекови,
- 9) Формирањето на цени на лекови,
- 10) Производството и прометот на медицински средства,
- 11) Донациите на медицински средства и
- 12) Маркетингот (огласувањето) на медицинските средства.

Најголемиот број на проблеми во однос на ставањето во промет, формирањето на цените, маркетингот и донациите на лековите се многу добро нотирани во Стратегијата. Сепак истите проблеми може да се воочат и во однос на медицинските средства, а дополнително треба да се забележи и отсуството на мерит процедура за именување на директор и заменик директор на Агенцијата.

### **3.4. СПРОВЕДЕНИ ИСТРАЖУВАЊА ЗА УТВРДУВАЊЕ НА СТЕПЕНОТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА**

---

Заради утврдување на степенот на реализација на мерките и активностите утврдени со Акцискиот план од Стратегијата направени како и заради проценка на интегритетот во областа согласно Методологијата направени се следниве истражувања:

1. Во соработка со ДКСК подготвени се прашалници со специфични прашања за Министерството за здравство, Фондот за здравствено осигурување, Агенцијата за лекови и медицински средства, Државниот санитарен и здравствен инспекторат и јавните здравствени установи кои се дистрибуирани до наведените институции како и до ЈЗУ Здравствен дом Делчево, ЈЗУ УК Дерматологија и ЈЗУ УК Неврохирургија;
2. Направена е проверка и анализа на сите достапни документи на веб страните на институциите и јавните здравствени установи од точка 1;
3. Направена е проверка и анализа на последните измени и дополнувања на законите и подзаконските акти кои се опфатени со Акцискиот план и

## Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025

4. Направена е проверка и Анализа на податоците достапни на Балкан Барометар<sup>4</sup>;

Прашалниците се доставени електронски на 4 ноември 2021 година, до контакт лица определени од самите институции, при што одговор доставија Фондот за здравствено осигурување, Агенцијата за лекови и медицински средства, ЈЗУ Здравствен дом Делчево и ЈЗУ УК Дерматологија. И покрај повеќето ургенции Министерството за здравство ниту пак Државниот санитарен и здравствен инспекторат не доставија одговори на прашалникот.

### 3.5. СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ОД СТРАТЕГИЈАТА

Од предвидените 17 мерки и 26 активности кои се однесуваат на секторот здравство не е реализирана ниту една. При тоа за следниве мерки рокот беше 2021 година:

Реден број	Активност	Рок	Реализација
1.	Анализа на постојната регулатива за распределба на буџетот на ФЗО по здравствени услуги и здравствени установи, која не е подготвена	2021 година	Не реализирано
2.	Утврдување на критериуми за селекција на лекови на товар на ФЗОПСМ	2021 година	Не реализирано
3.	Усвојување на Правилник за позитивна листа на лекови врз основа на Методологија на „Проценка на здравствени технологии“ (Health Technology Assessment - HTA);	2021 година	Не реализирано
4.	Вклучување на одредби за „Договори за споделување на ризикот“ (анг. <i>Managed entry agreements</i> ) за лекови кои имаат монополска позиција на пазарот, во законската регулатива, во Правилникот за позитивна листа на лекови и во Правилникот за референтни цени на лекови;	2021 година	Не реализирано
5.	Јавно објавување на листата на лекови, кои се покриваат од програмите на МЗ, со критериуми врз основ на кои е направен изборот	2021 година	Не реализирано
6.	Ажурирање на упатствата за практикување медицина базирана на докази во рамки на законски предвидената процедура	2021 година	Не реализирано
7.	Усвојување на упатства за медицина базирана на докази за областите каде истите не постојат	2021 година	Не реализирано
8.	Изготвување на подзаконски акт за примање донации	2021 година	Не реализирано
9.	Изготвување на подзаконски акт за примање донации	2021 година	Не реализирано

<sup>4</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/home>

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

10.	Донесување на етички кодекс за однесување на сите чинители при маркетинг на лекови	2021 година	Не реализирано
11.	Да се донесат законски измени и подзаконски акти за обврзано воспоставување на систем на „Терапевтски комитети“ и „Болнички регистри на лекови“ во сите болници во државата	2021 година	Не реализирано
12.	Измена на акти за дефинирање на критериумите	2021 година	Не реализирано

Како што може да се види за 12 мерки рокот за реализација беше крајот на 2021 година, меѓутоа ниту една од истите не е реализирана. Дополнително за уште 13 мерки рокот е прва половина на 2022 година, но доколку се земе во предвид дека ниту една од мерките за кои рокот е изминат не е преземено ништо, не може да се очекува дека и за наведените мерки ќе биде сторено нешто доколку во целост не се промени пристапот како на Министерството за здравство и Државниот санитарен и здравствен инспекторат (кои не најдоа за сходно ниту да одговорот на прашалникот), така и на Фондот за здравствено осигурување и на Агенцијата за лекови и медицински средства.



**ПОЧЕТНА ПРОЦЕНКА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021 ГОДИНА</u>	<u>2022 ГОДИНА</u>	<u>2023 ГОДИНА</u>	<u>2024 ГОДИНА</u>	<u>2025 ГОДИНА</u>
<u>ПРЕДВИДЕНИ АКТИВНОСТИ</u>	12	13	1	/	/
<u>РЕАЛИЗИРАНИ АКТИВНОСТИ</u>	0	/	/	/	/
<u>ПРОЦЕНТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА</u>	0%	/	/	/	/
<u>БОДОВИ (од 0 до 50 бодови)</u>	0	/	/	/	/

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

За почетната проценка за реализација на стратегијата се предвидени 50 бодови. Со оглед на тоа што за 2021 година се предвидени 12 активности, така да секоја од активностите носи 4,16 бодови. Поради фактот што во извештајниот период не е реализирана ниту една од активностите за овој период за реализација на мерките и активностите утврдени во Акцискиот план на стратегијата се дадени 0 бодови.

### **3.6. ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ**

---

Националната стратегија за спречување на корупцијата и на судирот на интереси за периодот 2021-2025 година<sup>5</sup> дефинира повеќе приоритетни прашања поврзани со интегритетот на управувањето во извршувањето на основната дејност на здравствениот сектор. Проблемите поврзани со постапките за вработување, судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување како хоризонтални прашања се јасно и експлицитно препознаени во Стратегијата. За овој дел од Анализата е користена Методологијата за проценка на интегритетот. При тоа овој дел од анализата е структуриран во два дела и тоа:

- Законодавство/постапки и
- Практична примена/успешност.

### **3.7. ЗАКОНОДАВСТВО/ПОСТАПКИ**

---

Анализата на законодавството во однос на интегритетот е направена преку:

- Анализа на сеопфатноста и соодветноста на законската рамка за што се предвидени 15 бодови и
- Анализа на внатрешни политики и постапки за интегритет за што се предвидени 10 бодови.

#### **а) СЕОПФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНСКАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ**

---

Законската рамка за интегритетот ги опфаќа постапките за вработување и именување, пријавувањето на судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување, при што е констатирана следнава состојба:

##### **➤ ТРАНСПАРЕНТНО ВРАБОТУВАЊЕ ВРЗ ОСНОВА НА ЗАСЛУГИ**

Вработувањето во Министерството за здравство, Фондот за здравствено осигурување и Агенцијата за лекови и медицински средства е уредено со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници.

Работните места на вработените во ЈЗУ се групираат во групи и подгрупи согласно Законот за вработените во јавниот сектор и тоа како: административни службеници, даватели на јавни услуги во здравството и помошно - технички лица. Вработувањето на медицинскиот кадар во ЈЗУ е уредено со Законот за здравствената заштита, а на помошно техничките лица со Законот за работни односи.

---

<sup>5</sup> <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

Постапката за вработување во овој сектор отпочнува по претходно обезбедена согласност за обезбедени финансиски средства која ја издава Министерството за финансии

Во рамките на Законот за здравствена заштита предвидени се општи и посебни услови за вработување на медицинскиот кадар како критериуми кои обезбедуваат доволна компетентност на можните кандидати. Постапката за вработување ја спроведуваат комисиии за изготвување на тестовите и за селекција на кандидатите, формирани од Министерството за здравство. При рангирањето на кандидатите, 60 % од поените се стекнуваат преку полагање на стручен испит и тестови за познавање на светски јазик. И покрај тоа што со Законот за здравствена заштита е предвидено членовите на комисиите да потпишуваат изјава за чување на тајноста на содржината на тестовите кои имаат карактер на класифицирана информација со соодветен степен на тајност согласно со одредбите од Законот за класифицирани информации, непостоењето на јавно достапна, поширока база на прашања и автоматско генерирање на прашања за тест со која би се исклучил човечкиот фактор, оставаат простор за субјективизам и неповолно влијаат на транспарентноста при вработување врз основа на заслугите. Од друга страна во Законот за Административни службеници при полагање на стручен испит во постапка за вработување предвидена е јавно достапна база од најмалку 500 прашања која секоја година треба да се ажурира како и литературата врз основа на која се изготвени прашањата. Последна фаза од постапката за вработување на медицинскиот персонал е спроведување на интервју на прворангираните кандидати од страна на директорите на ЈЗУ за што не се предвидени критериуми кои ќе обезбедат еднаков третман на кандидатите врз основа на кои ќе се изврши изборот, што упатува на можност од субјективизам при изборот.

Во услови кога не се обезбедени финансиски средства за редовно вработување, работните места во институциите се пополнуваат преку вработување на определено време, договор за дело и сл. што е уредено со Законот за вработени во јавен сектор, Закон за работни односи и Законот за трансформација во редовен работен однос. Станува збор за различни, но, комплементарни законски решенија со недоречености и правни празнини. Во пракса институциите субјективно одлучуваат по кој закон ќе ги пополнат работните места, не земајќи ги предвид останатите закони. Законот за трансформација во редовен работен однос овозможува неограничено вработување/ангажирање на лица со договор на дело, без никакви критериуми, во услови на обезбедена согласност од Министерството за финансии.

Од друга страна, Законот за административни службеници кој обезбедува еднаквост, јавност и транспарентност при вработување на административните службеници не се однесува на лицата вработени на определено време, ангажираните со договор на дело и вработувањето на лица преку агенциите за привремени вработувања. Не постојат критериуми согласно кои ќе се ангажираат лицата и ќе се определува висината на надоместокот, односно истото е дискреционо право на одговорното лице поради што постои можност за коруптивни дејствија како и за склучување на фиктивни договори. Можностите за ангажирање лица преку агенции за привремени вработувања, вработување на определено време и ангажирање со договор на дело со зголемен интензитет се користат за вработување во јавниот сектор. Постои тренд на пораст на вработувања од овој тип, што се одразува врз намалување на конкурентноста во постапката за вработување во однос со останатите баратели на работа на пазарот на трудот и создава ризик од негативно влијание на функционирање на институциите во јавниот сектор.

Согласно Законот за здравствена заштита, директорите на ЈЗУ ги именува министерот за здравство, врз основа на јавен конкурс распишан од управниот одбор на ЈЗУ. Во Законот се предвидени транспарентна постапка и соодветни критериуми за избор на медицински и организациски директори. Ако по распишаниот конкурс не се именува директор, министерот за здравство во рок

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

од пет дена именува вршител на должноста директор до именување на директор по распишан конкурс, но не подолго од шест месеци. Вршителот на должност мора да ги исполнува законски предвидените услови за директор, но не се назначува низ транспарентна постапка.

### ➤ **ЗАКОНСКИ ЗАШТИТНИ МЕХАНИЗМИ ПОВРЗАНИ СО СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ, ПАНТОФЛАЖА И ПРИЈАВУВАЊЕ НА СРЕДСТВАТА И ПОДАРОЦИТЕ**

Со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси воспоставени се законски заштитни механизми поврзани со конфликтот на интереси, пантофлажата, пријавувањето на средствата и подароците. Исто така донесени се Кодекс за етичко однесување на членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата како и Кодекс за административни службеници со кои се регулираат овие аспекти на интегритетот.

Во однос на јавниот здравствен сектор донесен е Протокол за хоспитална култура, со кој се дефинирани принципи и правила на однесување и работење на вработените лица во ЈЗУ. Протоколот е донесен со цел да се обезбеди примена и почитување на принципите на законитост, професионален интегритет, ефикасност, ефективност и посветеност при вршењето на нивните службени должности. Помеѓу другото со Протоколот е забрането примање на било каков подарок од фармацевтските компании или другите правни лица што вршат промет со лекови, медицински помагала и медицински потрошен материјал. Исто така, забрането е примање на било каков промотивен материјал и користење на истиот од страна на работниците во здравствената установа. Согласно Законот за здравствена заштита, здравствените работници можат да примат донација и спонзорство од физички или правни лица заради учество на стручни собири, семинари, работилници и слично, со цел за дополнително оспособување и усовршување по претходна согласност од Министерството за здравство. За оваа цел предвидено е воспоставување на регистар на спонзорства и донации кој треба да го води Министерството за здравство. Начинот на запишување, содржината, информатичкото водење на регистарот и други прашања од значење за уредно водење се уредени со Правилник<sup>6</sup>. Од направеното истражување може да се констатира дека и покрај тоа што Правилникот е донесен во 2012 година, на официјалната страницата на Министерството не е објавен ваков регистар. Имено, и покрај тоа што се воспоставени законски заштитни механизми поврзани со пријавувањето на средствата и подароците истите не се имплементирани, што укажува на висока нетранспарентност и влијае на интегритетот на здравствените работници.

### ➤ **ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ**

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер претставува добар механизам за транспарентно работење и отвореност на институциите во секторот јавно здравство. Исто така овие институции согласно релевантната законска регулатива се обврзани на своите web страни да ги објавуваат завршните сметки за финансиското работење и да објавуваат извештаи за работењето.

### ➤ **ОТВОРЕНИ И ТРАНСПАРЕНТНИ НАБАВКИ И КАПИТАЛНИ ИНВЕСТИЦИИ**

Едно од основните постулати врз кои е донесен Законот за јавните набавки е начелото на транспарентност со чие пропишување се обезбедува објавување на планот за јавни набавки, огласите и известувањата поврзани со постапките за јавни набавки, тендерските документации и договорот за јавна набавка како и нивните измени и дополнувања. Овие документи се објавуваат

---

<sup>6</sup> Правилник за регистрација на согласности за спонзорства и донации на здравствените работници односно здравствените соработници – Сл. весник. на РМ. бр:60/2012

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

на Електронскиот систем за јавни набавки кој го управува Бирото за јавни набавки и до нив имаат пристап сите заинтересирани страни и пошироката јавност.

Законската рамка со која се воспостави системот за јавни набавки за прв пат е донесена во 1997 година и често трпи промени со што се отежнува нејзината примена од страна на договорните органи и економските оператори и може да доведе до правна несигурност и нарушување на интегритетот при спроведување на постапките. Она што е позитивно во овој дел е дека Законот за јавни набавки кој е донесен во 2019 година до моментот на вршење на анализата нема претрпено измени и дополнувања со што се обезбеди континуитет при примената на истиот.

Во процесот на планирање на набавките не е обезбедено доволно ниво на транспарентност, односно изборот на постапки кои ќе ги спроведе договорниот орган често подлежи на субјективизам, а утврдувањето на проценетите вредности на набавките во најголем дел се врши врз основа на историски податоци без соодветно истражување на пазарот што создава ризик од нарушување на работниот процес во договорниот орган и необезбедување на доволно ниво на квалитет на набавените стоки, работи и услуги.

Тендерските документации и техничките спецификации се документите во кои се утврдуваат правилата согласно кои ќе се спроведе постапката за јавна набавка. Во овој дел постои ризик од намалување на интегритетот на Комисиите за јавни набавки бидејќи не секогаш се составени од стручни лица кои ја познаваат проблематиката за конкретната набавка, а доколку договорниот орган ангажирал надворешни стручни лица за изработка на овие документи истите не се обврзани да потпишуваат изјави за судир на интереси. Дополнително на наведеното постои ризик од влијание на одговорните лица за дефинирање на критериуми за учество во постапката и избор на најповолна понуда со кои би се извршило фаворизирање на определен економски оператор.

Еден од најголемите ризици за намалување на интегритетот во системот за јавни набавки се јавува во моментот кога договорниот орган ќе одлучи да спроведе постапка со преговарање без објавување на оглас особено кога набавката се врши од крајна итност. Начинот на кој се спроведува оваа постапка му овозможува на договорниот орган да ги заобиколи вообичаените правила за транспарентност во јавните набавки и овозможува договорот да се додели по спроведени директни преговори со економскиот оператор без обврска да се обезбеди конкуренција во постапката. Во услови кога не постои прецизна дефиниција за критериуми за утврдување на "итноста" на определена набавка, утврдувањето на итноста на набавката е предмет на субјективно толкување од страна на одговорното лице и создава ризик од нарушување на начелата на конкуренција, транспарентност и еднаков третман и недискриминација на економските оператори како и набавка на стоки работи и услуги по цени кои не соодветствуваат со пазарните.

### **➤ Постапки за пријавување на неправилностите, осигурувајќи и соодветна заштита на укажувачите**

Со Законот за заштита на укажувачите воспоставен е систем за пријавување на неправилностите, осигурувајќи и соодветна заштита на укажувачите. Процесот на укажување се врши пред овластено лице за прием на пријави на укажувачи кое го овластува одговорното лице на институцијата. Покрај ова согласно законската регулатива, одговорното лице на една институција е должно да овласти лице за ефикасно и координирано извршување на правата и обврските кои се однесуваат на класифицирани информации како и лице за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации. Во пракса голем дел од институциите се соочуваат со недостаток на кадар за извршување на овие овластувања поради што постои ризик едно лице да биде овластено да врши работи пропишани со различни закони со што не се обезбедува соодветна поделба на законските овластувања и се остава простор за нарушување на интегритетот.

### **СЕОПФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ**



## Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025

ГОДИНА	2021	2022	2023	2024	2025
	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА
<b>БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)</b>	<b>10</b>	/	/	/	/

Како што може да се види од направената анализа, законската рамка во делот на вработувањето, законски заштитните механизми поврзани со судирот на интереси, пантофлажата и пријавувањето на средствата и подароците, транспарентноста, јавните набавки и капиталните инвестиции и заштитеното пријавување е воспоставена и тоа на централно ниво со системски закони кои ја регулираат оваа материја. Сепак поради фактот што постои простор за понатамошно унапредување на оваа законска рамка, особено во делот на постапките за вработување и именувањето и разрешувањето на директори од 15 бодови кои се предвидени за сеопфатноста на законодавната рамка за интегритетот се доделени 10 бодови.

### **б) ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ**

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалникот кој беше доставен до институциите и јавните здравствени установи. Дополнително е направена анализа на документи достапни на веб страните на 10 институции и установи од секторот здравство, затоа што внатрешните политики и постапки за интегритет се утврдуваат со интерни општи акти кои пак согласно член 10 став 1 алинеја 8 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>7</sup> задолжително мора да бидат објавени на веб страните на институциите.

### **ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ**

ГОДИНА	2021	2022	2023	2024	2025
	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА
<b>БОДОВИ (од 0 до 10 бодови)</b>	<b>0</b>	/	/	/	/

Од добиените податоци од самите институции и јавните здравствени установи, како и од анализата за документите достапни на веб страните произлегува дека ниту една институција ниту установа нема никакви внатрешни политики и постапки во однос на интегритетот, поради што од можните 10 бодови не се доделени ниту еден.

#### **3.7.1. ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ**

Проценката на практичната примена на механизмите за интегритет во пракса е направена врз основа на анализа на:

<sup>7</sup> <https://aspi.mk/wp-content/uploads/2020/09/ЗАКОН-ЗА-СПИ-ПДФ.pdf>



## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

- Користењето на механизмите за интегритет во практиката за што се предвидени 15 бодови;
- Ефективност на надворешните механизми за контрола на интегритетот за што се предвидени 5 бодови и
- Перцепција на корупцијата и на интегритетот на граѓаните за што се предвидени 5 бодови.

### **с) КОРИСТЕЊЕ НА МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКТИКАТА**

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалникот кој беше доставен до институциите и јавните здравствени установи. Дополнително е направена анализа на документи достапни на веб страните на 10 институции и установи од секторот здравство, затоа што и сите акти и документи во однос на слободните работни места, огласите за вработување, овластеното лице за заштитено внатрешно пријавување, како и службеното лице кое е посредни за информациите од јавен карактер, како и податоците за јавните набавки согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер задолжително мора да бидат објавени на веб страните на институциите.

### **КОРИСТЕЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКСА**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<u>БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)</u>	5	/	/	/	/

Од добиените податоци од самите институции и јавните здравствени установи, како и од анализата за документите достапни на нивните веб страни се утврди дека Министерството за здравство (од веб страната, затоа што министерството не одговори на прашалникот), Фондот за здравствено осигурување, Државниот санитарен и здравствен инспекторат (од веб страната, затоа што ниту инспекторатот не одговори на прашалникот) и Агенцијата за лекови и медицински средства во целост ги користат политиките за интегритет.

Од друга страна пак јавните здравствени установи немаат или немаат функционални веб страни или пак истите не ги содржат сите потребни податоци, но од добиените одговори на прашалниците произлегува дека политиките за интегритет во пракса само делумно се користат и тоа најмногу во делот на јавните набавки, додека останатите аспекти од политиките за интегритет не се користат во пракса.

Поради сето претходно наведено во секторот здравство во однос на користењето на политиките за интегритет во пракса од можно 15 бодови доделени се 5 бодови. Ова од причина што многу е огоречен бројот на јавни здравствени кои во многу мала мерка ги користат политиките за интегритет во пракса.

### **д) ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА НА ИНТЕГРИТЕТОТ**

Во однос на состојбата со ефективноста на надворешните механизми за контрола на интегритетот состојбата не може да биде проценета за 2021 година затоа што надлежните институции сеуште немаат подготвено и објавено статистички податоци за бројот на предмети и изречени мерки за

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

оваа година. При тоа особен проблем е фактот што државата не располага со централизирана статистика и податоци за антикорупциски предмети. Заради комплетност на анализата се користени податоците од 2020 година кои се јавно достапни на веб страните на институциите.

### **ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)</u></b>	<b>2</b>	/	/	/	/

Согласно податоците во Годишниот извештај за работа на ДКСК за 2020 година<sup>8</sup> во однос на секундарното и терцијалното здравство имало 18 пријави и тоа 6 за судир на интереси и 12 за корупција. При тоа Државната комисија за спречување на корупција има Поднесено иницијатива до министерот за здравство на 09.03.2020 година за поведување на постапка за утврдување на одговорност на службено лице, како и иницијатива од 20.01.2021 година за одговорност и разрешување на службено лице поради постоење судир на интереси, при што во двата случаи Министерството за здравство не доставило одговори до Комисијата и по истекот на законскиот рок.

Согласно податоците од Годишниот извештај на Државниот завод за ревизија за 2020 година<sup>9</sup>, Државниот завод за ревизија во 2020 година извршил ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност за 2019 година на целокупното финансиско работење на Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија (ФЗО). Со извршената ревизија се констатираа многу слабости во делот на интерните контроли кои се однесуваат на потврдувањето на реалноста и објективноста на фактурираниот број и видови на извршени медицински интервенции реализирани од приватни здравствени установи, со кои Фондот има склучено договори. Утврдени се неправилности и слабости во спроведување на постапките за лекување во странство. Постапката за лекување во странство е сложена и долготрајна, при што вообичаена е појавата на доцнење на одлуките на комисиите кои одлучуваат во однос на барањето за лекување во странство доставено од страна на пациентот. Со оглед на тоа што најчесто се работи за лица кои имаат сериозни здравствени проблеми ваквите доцнења се апсолутно неоправдани без разлика за причините на истите. Утврдени се случаи во кои комисиите, без правен основ, ги упатуваат пациентите на дополнителни и непотребни прегледи во една приватна здравствена установа (ПЗУ) во земјата што дополнително ја пролонгира процедурата, иако со доставените барања комисиите ја имаат целокупната неопходна медицинска документација за конкретниот пациент врз основа на која можат да донесат соодветна одлука. Правната поставеност на комисиите кои решаваат по добиените барања за лекување не обезбедува соодветна правна заштита на барателите, а за оваа постапка не е воспоставен систем на следење на статусот на лекувањето во странство на подолг рок и не се прават анализи на успешноста на лекувањето во поединечните болници. Констатирано е дека нецелосно е спроведен пописот на средствата, побарувањата и

<sup>8</sup> <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/04/ГИ-финал.pdf>

<sup>9</sup> <https://dzt.mk/sites/default/files/2021-06/dzt-godisen-izvestaj-2020.pdf>

## ***Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025***

обврските и не е обезбедено внесување на сите податоци во пописните листи и усогласување на сметководствената со фактичката состојба.

Во однос на јавните здравствени установи утврдени се слабости во системот на интерни контроли во делот на пишани процедури за потврдување на вистинитоста и објективноста на финансиската документација, контролните активности при склучување на договорите за јавна набавка, пресметката и исплатата на плати и дефинираните надлежности и одговорности на лицата инволвирани во процесот, неправилности во спроведениот попис на средствата и обврските, отсуство на целосна и ажурна евиденција на медицинската опрема и воспоставен ефикасен систем на следење и одржување на истата, неправилности во начинот на евидентирање на добиените средства по пат на донација, неправилности во евидентирањето на залихата на лекови и медицински потрошен материјал и многу други неправилности.

При анализата не можеа да бидат земени во предвид податоците за судските постапки затоа што недостасува било каква судска статистика по области.

Како што може да се види од приложените податоци, воспоставени се надворешни законски механизми за контрола на примената на законската рамка за интегритет. При тоа Државната комисија за спречување на корупцијата и Државниот завод за ревизија активно преземаат активности за ваквата надворешна контрола но нивните надлежности се ограничени, односно тие не се надлежни за санкционирање на прекршителите на законските одредби за интегритет. Од друга страна недостасуваат податоци за судската разрешница на утврдените повреди поради што од можните 5 бодови дадени се само 2.

### **е) ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ**

За утврдување на задоволството на граѓаните од услугите во секторот здравство како и за перцепцијата на корупцијата во овој сектор користени се податоците од Balkan Public Barometer<sup>10</sup>.

### **ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)</u></b>	<b>3</b>	/	/	/	/

Согласно податоците од Balkan Public Barometer<sup>11</sup> задоволството на граѓаните во Република Северна Македонија од секторот здравство во 2021 година многу низок, односно од 101 испитаник состојбата е следна:

1 граѓанин одбил да даде одговор,

- 6 граѓани се целосно задоволни,
- 25 граѓани се претежно задоволни,

<sup>10</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/results/2/public>

<sup>11</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/results/2/public>

## **Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025**

- 25 се ниту задоволни ниту незадоволни,
- 23 граѓани се претежно незадоволни и
- 21 граѓани се целосно незадоволни.

Како што може да се види само 31, од испитаните 101 граѓани изразиле задоволство од услугите во секторот здравство.

Во однос на корупцијата во секторот здравство во 2021 година<sup>12</sup>, од 101 испитан граѓанин состојбата е следна:

- 10 граѓани дале мито за услуги во секторот здравство,
- 86 граѓани не дале никакво мито,
- 1 граѓанин не одговорил и
- 4 граѓани одбиле да одговорат.

Во однос на корупцијата во секторот здравство состојбата е подобра, односно само 10% од испитаните граѓани се соочиле со корупција.

Врз основа на податоците, а поради фактот што само 30% од граѓаните се задоволни од здравствениот сектор, а 10% се соочиле со корупција во секторот, од вкупно 5 бодови за овој параметар доделени се 3 бодови.

### **ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ ЗДРАВСТВО**

<b><u>ГОДИНА</u></b>	<b><u>2021 ГОДИНА</u></b>	<b><u>2022</u></b>	<b><u>2023</u></b>	<b><u>2024</u></b>	<b><u>2025 ГОДИНА</u></b>
		<b><u>ГОДИНА</u></b>	<b><u>ГОДИНА</u></b>	<b><u>ГОДИНА</u></b>	
<b><u>Реализација за Стратегијата (вкупно 50 бодови)</u></b>	<b>0 бодови</b>				
<b><u>Интегритет (вкупно 50 бодови)</u></b>	<b>20 бодови</b>				
<b><u>ВКУПНО СЕКТОР ЗДРАВСТВО (од 0 до 50 бодови)</u></b>	<b>20 бодови</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>
<b><u>ОЦЕНА СЕКТОР ЗДРАВСТВО (од 0 до 50 бодови)</u></b>	<b>1<sup>13</sup></b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>

**РЕЗИМЕ:** Од направената проценка произлегува дека од вкупно 100 бодови во секторот здравство има само 20 бодови, и тоа пред се поради постоењето на системска законска рамка за јавни набавки, транспарентност и заштита на укажувачи, како и поради малиот процент

<sup>12</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/results/2/public>

<sup>13</sup> Од 0 до 20 бодови оценка „1“, од 21 до 40 бодови оценка „2“, од 41 до 60 бодови оценка „3“, од 61 до 80 бодови оценка „4“ и од 81 до 100 бодови оценка „5“.

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

на граѓани на кои им било барано мито за остварување на здравствените услуги. но и во овој дел реализацијата е многу слаба, односно освен во делот на јавните набавки, јавните здравствени установи не почитуваат ниту една друга законска обврска. во делот кој се однесува на реализацијата на стратегијата има 0 бодови поради тоа што не е реализирана ниту една активност.

### **4. ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ ОБРАЗОВАНИЕ**

#### **4.1. СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ**

Според Годишниот извештај на МИОА за 2020 година од Системот за управување со човечки ресурси, од вкупниот број 1332 јавни установи, 546 се во секторот образование што е 40,99% од вкупниот број институции во јавниот сектор. Во овој сектор има 35.740 вработени.

Клучни установи во образованиот сектор се Министерството за образование и наука, Државниот просветен инспекторат, Бирото за развој на образованието, Агенцијата за квалитет во високото образование, Државниот испитен центар и образовните установи во кои влегуваат:

- Основни училишта,
- Средни училишта,
- Високообразовни установи (универзитет, факултет, уметничка академија, висока стручна школа, самостојна висока стручна школа и научен институт),
- Ученички домови и
- Студентски домови.

Министерството за образование и наука е одговорно за креирање на политиките, регулирање, надзор и контрола, дефинирање на мрежата на јавни образовни установи, за развој на инфраструктурата, за подобрување на образовниот систем, планирање на човечките ресурси и има генерална одговорност за образовниот сектор.

Државниот просветен инспекторат е одговорен за надзор над квалитетот на образовниот процес и на ефективноста преку оценка на работата на образовните институции во основното и средното образование и за надзор на примената на законите, другите прописи и општи акти во полето на воспитувањето и образованието.

Бирото за развој на образованието е одговорно за следење, стручна ревизија, истражување, унапредување и развој на образовните активности во предучилишните установи, во основните и средните училишта, уметничките училишта и интернатите како и на образованието на децата на граѓаните на земјата во странство за учење на мајчиниот јазик и култура.

Агенцијата за квалитет во високото образование е одговорна за акредитација на универзитети, факултети, студиски програми и ментори и за ниво постојано оценување.

Јавните установи од областа на образованието се носители на дејноста образование и се еден од носечките столбови на општеството.

#### **4.2. Утврдена состојба и главни активности во секторот здравство согласно Стратегијата**

Согласно Стратегијата, стратешки цели во секторот образование во периодот 2021 – 2025 година треба да бидат следниве:

- 1) надминување на проблемот со корупцијата и тргувањето со влијание во образованието,
- 2) зајакнат инспекциски надзор и зајакнување на материјално-техничките и кадровските капацитети на ДПИ,

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

- 3) воспоставување на прецизни критериуми за набавката и користењето на образовните помагала во училиштата и регулирање на набавките кои се реализираат надвор од законот за јавни набавки,
- 4) регулирање на условите и постапката за давање под закуп на недвижен имот на образовните институции,
- 5) додавање на содржини во образовниот процес во средното образование за принципите на добро владеење и интегритет,
- 6) воспоставување на транспарентна постапка на воспоставување на органите и телата на Агенцијата за квалитет во високото образование кои вршат акредитацијата и евалуација на високообразовни институции, научни установи и студиски програми,
- 7) зголемување на свест за адресирање на прашањето на корупцијата и судирот на интереси во секторот образование.

Освен наведените стратешки цели во секторот здравство, во самата Стратегија се опфатени и определени хоризонтални цели, и тоа:

- 1) воспоставување на постапки за вработување во образовните установи базирани на заслуги, преку пропишување на прецизни критериуми за избор во секоја фаза од постапката за вработување и
- 2) ограничување на дискреционото право на одговорното лице во процесот на вработување.

Во насока на реализација на утврдените стратешки цели кои се претходно наведени, со Акцискиот план за реализација на Стратегијата предвидено е во периодот 2021 – 2025 година да бидат реализирани следните мерки и активности:

Мерка	Активност
<b>1. Воспоставување на јасни критериуми за бодирање и постапки при спроведување на интервју за вработување на наставници во основното и средно образование</b>	1.1. Донесување на подзаконски акти по однос на спроведување на интервјуто и утврдување критериуми за бодирање при избор на кандидати за наставници
<b>2. Воспоставување на законска обврска решенијата за разрешување на директори на ОУ и СОУ пред истекот на нивниот мандат да содржат детални образложенија и да подлежат на инспекциски надзор</b>	2.1. Измена во Законот за просветна инспекција во насока на задолжителен надзор над решенијата за предвременно разрешување на директори на ОУ и СОУ
	2.2. Спроведување на надзор во однос на содржината на образложението на решенијата за превремено разрешување на директори на ОУ и СОУ

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

<p><b>3. Воспоставување на механизам на редовен надзор од страна на ДПИ над постапките за избор во наставно-научни звања</b></p>	<p>3.1. Донесување на годишен план/програма на ДПИ за надзор над постапките за избор во наставно-научни звања</p>
<p><b>4. Подигнување на материјално-техничките услови и човечките ресурси на ДПИ</b></p>	<p>4.1. Изготвување на анализа за проценка на капацитетите на ДПИ</p> <p>4.2. Зголемување на буџетот на ДПИ</p> <p>4.3. Зголемување на бројот на инспектори</p> <p>4.4. Вонреден инспекциски надзор да се врши од најмалку два инспектори</p>
<p><b>5. Едукација и обуки за зајакнување на отпорноста на вработените во ДПИ од влијанија</b></p>	<p>5.1. Спроведување едукација и обуки за интегритет и етика, како и за подигнување на свеста на вработените на ДПИ за начинот за пријавување на обидите за влијание до надлежен орган – ДКСК и/или ИС</p>
<p><b>6. Зајакнување на механизмите за контрола на работата на инспекторите во ДПИ</b></p>	<p>6.1. Изготвување анализа за воспоставување на механизам за контрола на работата на инспекторите</p> <p>6.2. Воспоставен механизам за контрола на работата на инспекторите</p>
<p><b>7. Јакнење на свеста на директорите и на наставниците за превенирање од корупција во основното и средно образование</b></p>	<p>7.1. Изготвување на Програма за обуки за директори и наставници за етика и интегритет</p> <p>7.2. Изготвување на Водич/ Брошура за превенирање од корупција</p> <p>1.3. Организирање и спроведување на едукативни работилници со директорите и наставниците</p>

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

<p><b>8. Подигнување на свеста за користењето на механизмите за пријавување на корупција на универзитетите</b></p>	<p>8.1. Спроведување на активности за пријавување на корупција на универзитетите со инклузија и на студентите</p>
<p><b>9. Воспоставување на механизам за следење на заложите утврдени во Нацрт – политиката за спречување на корупција на универзитетот</b></p>	<p>9.1. Тековно следење на примената на Нацрт – политика за спречување на корупција на универзитетот и јавно објавување на годишни извештаи</p>
<p><b>10. Воспоставување на прецизни критериуми за набавка и користење на образовните помагала во основни и средни училишта</b></p>	<p>10.1. Изготвување на анализа на практиката и дефинирање на критериуми за набавка и користење на образовните помагала</p> <p>10.2. Донесување на измена на Законот за учебници</p> <p>10.3. Донесување на соодветни подзаконски акти</p>
<p><b>11. Изготвување на подзаконски акти со кои ќе се регулира начинот на спроведување на набавките во воспитно образовните институции кои не подлежат на закон за јавни набавки</b></p>	<p>11.1. Донесување подзаконски акти/правилници</p>
<p><b>12. Изготвување на подзаконски акти, упатства и насоки со кои ќе се регулира издавањето на недвижниот имот на воспитно и високо образовните институции</b></p>	<p>12.1. Донесување подзаконски акти, упатства и насоки</p>
<p><b>13. Националниот Совет за високо образование и научно-истражувачка дејност и Агенцијата за квалитет во високото образование да бидат функционални</b></p>	<p>13.1. Именување на членови на Националниот Совет и на Агенцијата за квалитет во високото образование</p>



*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

<b>14. Регулрање на отчетноста на Агенцијата за квалитет на образованието</b>	14.1. Изготвување на измени на Законот за високо образование за прецизно регулирање на отчетноста на Агенцијата за квалитет во високото образование
<b>15. Обезбедување на транспарентност при изборот на членови на Агенцијата за квалитет на образованието</b>	15.1. Објавување на образложени одлуки за избор на членовите на Агенцијата за квалитет на образованието
<b>16. Обезбедување на транспарентност во работата на Агенцијата за квалитет на образованието во делот на акредитирањето на високообразовани институции, научни установи и студиски програми</b>	16.1. Објавување на детално образложени одлуки на Агенцијата за акредитациите, ре акредитациите и другите стручни активности
<b>17. Зачленување на Агенцијата за квалитет на образованието во ЕНКА (Европската мрежа на Агенции за обезбедување квалитет во високото образование)</b>	17.1. Изготвување на План за зачленување на Агенцијата за квалитет на образованието во ЕНКА да се провери за планот
<b>18. Воведување на содржини за антикорупциска едукација за учениците од средно образование како дел од редовните наставните програми</b>	18.1. Спроведување на Проект - Антикорупциска едукација во средните пилот училишта
	18.2 Донесување на соодветни акти за воведување на антикорупциска едукација во редовните наставни програми

#### **4.3. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА**

Секторот образование го регулираат 21 основен закон со повеќе од 100 подзаконски акти<sup>14</sup>. Сите овие закони се релевантни за целокупниот интегритет во секторот, но од конкретна гледна точка на интегритетот и спречувањето на корупцијата и на судирот на интереси, најважни се Законот за наставници и стручни соработници во основните и средните училишта, Законот за високото

<sup>14</sup> <https://mon.gov.mk/page/?id=2055>

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

образование, Законот за ученичкиот стандард, Законот за студентскиот стандард, Законот за учебниците во основно и средното образование и Законот за Бирото за развој на образованието. Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 161/19) ги уредува условите за вршење на професијата наставник и стручен соработник во основните и средните училишта во Република Северна Македонија, засновањето на работниот однос, класификацијата на наставниците и стручните соработници, работните задачи, професионалниот развој, кариерниот развој и одземањето на звање.

Од аспект на антикорупциските политики, особено релевантни се прашањата поврзани со:

- 1) условите за вработување на наставници во основните и средните училишта,
- 2) постапката за вработување на наставници во основните и средните училишта,
- 3) условите за вработување на стручните соработници во основните и средните училишта,
- 4) постапката за вработување на стручните соработници во основните и средните училишта и
- 5) трансформацијата на работниот однос на наставниците и стручните соработници од определено на неопределено време,

Она што може да се утврди од анализа на законските одредби е дека иако се работи за нов закон кој е донесен во 2019 година и со кој во значителна мера е унапредена постапката за вработување на наставниците и стручните соработници и може да се видат некои контури на мерит постапка за вработување сепак постои огромен простор за дополнително подобрување на квалитетот на законот преку зајакнување на критериумите за вработување на наставниците и стручните соработници. Дополнителен проблем е постапката за трансформација на работниот однос од определено на неопределено време која е оставена како дискреционо право на комисија која ја формира градоначалникот со што е дадена директна можност за мешање на политиката во вработувањето на наставниците и стручните соработници. Законот никаде не спомнува забрана за политичко активирање на наставниците и стручните соработници особено во работно време што е исто така огромен проблем особено за област каква што е образованието која бара исклучување на било каква политизација на процесот. Во државата недостасува анализа за бројот на наставници и стручни соработници кои вршат политички функции како на пример советници во општини, пратеници или носители на други јавни дејности, која може да даде одговор на прашањето колкава е политизацијата на македонското образование.

Со Законот за високото („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 178/21) се уредува автономијата на универзитетот и академската слобода, условите и постапката за основање, статусни промени и престанок на високообразовните установи, нивната дејност, системот за обезбедување и оценување на квалитетот на високото образование, основите за организација, управување, развој и финансирање на високообразовната дејност, правата и обврските на студентите, признавањето на странските високообразовни квалификации и надзорот над работата на високообразовните установи. Од аспект на граѓаните ова е најважниот закон во областа здравство затоа што регулира:

- 1) условите и постапката за основање, статусни промени и престанок на високообразовните установи,
- 2) евалуацијата на квалитетот на високото образование и
- 3) надзорот над примената на законот во пракса.

Анализата на законските одредби укажува дека воопшто нема јасни законски критериуми за основање на високообразовните установи, директна инволвираност на Владата во конституирањето на Одборот за акредитација и Одборот за евалуација, кои се органи на Агенцијата за квалитет во високото образование, додека пак директорот го избира Собранието, што е дополнителна контрадикторност на законот. Дополнително Агенцијата е целосно финансиски

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

зависна од Министерството за образование и наука, што секако доведува и до функционална зависност. Самата надлежност за акредитација на високообразовните установи е поделена и конфузна и во неа се вклучени Одборот за се доведува во прашање правната сигурност, правната извесност и деполитизацијата.

Со Законот за ученичкиот стандард („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/05, 117/08, 17/11, 135/11, 15/13, 41/14, 146/15, 30/16, 64/18 и 20/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 248/20 и 302/20) се уредуваат основањето, организацијата, функционирањето и управувањето во установите за ученичкиот стандард како дел од системот на воспитанието и образованието. Од аспект на антикорупциските политики, во овој закон особено е важно регулирањето на следниве прашања:

- 1) именување и разрешување на членови на управни одбори и директори на ученички домови,
- 2) прием да деца во ученички домови и
- 3) доделувањето на ученички стипендии.

Законот не содржи јасни критериуми и услови именување на членовите на управните одбори на ученичките домови, како и на директорите со што е оставена можност за политизација и злоупотреба на овие позиции. Законот исто така не содржи јасни и прецизни критериуми за прием на ученици во ученичките домови ниту за доделување на ученички стипендии што остава можност за злоупотреба на овие мерки и корупција.

Со Законот за студентскиот стандард („Службен весник на Република Македонија“ број 15/13, 30/13, 120/13, 41/14, 146/15, 30/16, 178/16, 64/18, 20/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 124/19 и 248/20 и 302/20) дејноста студентски стандард, основањето, организацијата, функционирањето и управувањето во установите за студентскиот стандард како дел од системот на образованието и стипендирање на студентите. Од аспект на антикорупциските политики, во овој закон особено е важно регулирањето на следниве прашања:

- 1) именување и разрешување на членови на управни одбори и директори на студентски домови,
- 2) прием да деца во студентски домови и
- 3) доделувањето на студентски стипендии.

Законот не содржи јасни критериуми и услови именување на членовите на управните одбори на студентските домови, како и на директорите со што е оставена можност за политизација и злоупотреба на овие позиции. Законот исто така не содржи јасни и прецизни критериуми за прием на студентите во студентските домови ниту за доделување на студентски стипендии и кредити што остава можност за злоупотреба на овие мерки и корупција.

Со Законот за учебници за основно и средно образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 98/08, 99/09, 83/10, 36/11, 135/11, 46/12 24/13, 120/13, 29/14, 146/15, 217/15, 30/16 и 21/18) се уредува издавањето на учебниците за основното и средното образование. Од аспект на антикорупциските политики, во овој закон особено е важно регулирањето на следниве прашања:

- 1) формирањето на Национална комисија за учебници,
- 2) постапката за издавање на учебници и
- 3) постапката за одобрување на учебници.

Од анализата на законските одредби произлегува дека целиот процес на одобрување и на издавање на учебниците го спроведува комисија која е политички именувана иако се работи за исклучително стручна работа. При тоа нема никакви јасни законски критериуми за избор на учебниците, поради што можноста за коруптивни практики е неограничена иако про форма е предвидено да има јавен конкурс при изборот. Одредбите од законот за користење на преведени

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

и адаптирани учебници од странство исто така не содржат никакви критериуми кои би гарантирале успешна реализација на наставата со вакви преведени учебници.

На крај при анализа на секторот образование мора да се посвети внимание на Законот за Бирото за развој на образованието („Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/06, 142/08, 148/09, 69/13, 120/13, 148/13, 41/14, 30/16 и 64/18). Со овој закон се уредуваат надлежностите на Бирото, како и други прашања од значење за развојот и унапредувањето на воспитанието и образованието. Важноста на овој закон произлегува од фактот што Бирото за развој на образованието треба да ги извршува најважните стручни работи поврзани со развојот на основното и средното образование и тоа следење, стручен увид, истражување, унапредување и развој на воспитно-образовната дејност во областа на предучилишното, основното, гимназиското образование, уметничкото образование, општо-образовните предмети во средното стручно образование, во специјалистичкото образование и во образованието на возрасните, образованието на децата со посебни образовни потреби, воспитно-образовната дејност на ученичките домови, како и за образованието на децата на граѓаните на Република Северна Македонија во странство за учење на мајчиниот јазик и култура. Бирото е органот кој ги предлага концептот за развој на образовниот систем, ги предлага програмите за предучилишното, основното, гимназиското и уметничкото средно образование, општо-образовните предмети во средното стручно образование, во специјалистичкото образование, како и за образованието на возрасните, образованието на децата со посебни образовни потреби, воспитно-образовната дејност на ученичките домови, како и за образованието на децата на граѓаните на Република Македонија во странство за учење на мајчиниот јазик и култура, се грижи за професионалниот развој на наставниците и стручните соработници и врши други стручни работи. Од аспект на антикорупциските политики овој закон е интересен за две прашања и тоа:

- 1) именување на директор на Бирото и неговиот заменик и
- 2) постапка за вработување во Бирото.

Директорот на Бирото и неговиот заменик се именувани од Владата, без било какви професионални критериуми иако се работи за исклучително стручна институција. Статусот на вработените и постапката за нивно вработување исто така се проблематични. Имено поради фактот што работата на Бирото е стручна таа треба да биде извршувана од исклучително стручни и искусни наставници и стручни соработници, а не од државни службеници кои немаат никакви стручни знаења за работите од надлежност на Бирото. Имено како што сега е поставен концептот државните службеници се тие кои што им ги подготвуваат и предлагаат програмите за работа на наставниците и стручните соработници.

### 4.4. СПРОВЕДЕНИ ИСТРАЖУВАЊА ЗА УТВРДУВАЊЕ НА СТЕПЕНОТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА

Заради утврдување на степенот на реализација на мерките и активностите утврдени со Акцискиот план од Стратегијата направени како и заради проценка на интегритетот во областа согласно Методологијата направени се следниве истражувања:

1. Во соработка со ДКСК подготвени се прашалници со специфични прашања за Министерството за образование и наука, Државниот просветен инспекторат, Агенцијата за квалитет во високото образование, Државниот испитен центар, ООУ Кирил Пејчиновиќ, ООУ Јан Амос Коменски, ООУ Александар Македонски, ОУ Стив Наумов, ООУ Наум Охридски, ООУ Гоце Делчев, СУГС Зеф Љуш Марку, СУГС Никола Карев, СУГС Шаип Јусуфи, СУГС Орце Николов, Универзитет на Југоисточна Европа Тетово, Универзитет „Гоце Делчев“ Штип и Универзитет „Св. Климент Охридски“ Битола.

## Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025

2. Направена е проверка и анализа на сите достапни документи на веб страните на институциите и јавните здравствени установи од точка 1;
3. Направена е проверка и анализа на последните измени и дополнувања на законите и подзаконските акти кои се опфатени со Акцискиот план и
4. Направена е проверка и Анализа на податоците достапни на Балкан Барометар<sup>15</sup>;

Прашалниците се доставени електронски на 4 ноември 2021 година, до контакт лица определени од самите институции, при што одговор доставија Министерството за образование и наука, Државниот испитен центар, ООУ „Александар Македонски“ Булачани, ООУ „Кирил Пејчиновиќ“ Кисела Вода, ООУ „Гоце Делчев“ Аеродром, ООУ „Стив Наумов“ Гази Баба, СУГС „Шаип Јусуф“, Шуто Оризари, Универзитетот „Гоце Делчев“ Штип и Универзитетот „Св. Климент Охридски“ Битола.

### 4.5. СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ОД СТРАТЕГИЈАТА

Од предвидените 18 мерки и 29 активности кои се однесуваат на секторот образование. При тоа за следниве мерки рокот беше 2021 година:

Реден број	Активност	Рок	Реализација
1.	Донесување на подзаконски акти по однос на спроведување на интервјуто и утврдување критериуми за бодирање при избор на кандидати за наставници	2021 година	Не реализирано <sup>16</sup>
2.	Измена во Законот за просветна инспекција во насока на задолжителен надзор над решенијата за предвременно разрешување на директори на ОУ и СОУ	2021 година	Не реализирано
3.	Спроведување на надзор во однос на содржината на образложението на решенијата за предвременно разрешување на директори на ОУ и СОУ	2021 година	Не реализирано <sup>17</sup>
4.	Донесување на годишен план/програма на ДПИ за надзор над постапките за избор во наставно-научни звања	2021 година	Не реализирано <sup>18</sup>
5.	Изготвување на анализа за проценка на капацитетите на ДПИ	2021 година	Не реализирано
6.	Зголемување на буџетот на ДПИ	2021 година	Не реализирано
7.	Вонреден инспекциски надзор да се врши од најмалку два инспектори	2021 година	Не реализирано <sup>19</sup>

<sup>15</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/home>

<sup>16</sup> МОН во одговорот наведува дека нема законски основ за таков акт.

<sup>17</sup> <https://dip.gov.mk/wp-content/uploads/2021/04/godishen-plan-za-rabotata-na-dpi-2021.pdf>

<sup>18</sup> <https://dip.gov.mk/wp-content/uploads/2021/04/godishen-plan-za-rabotata-na-dpi-2021.pdf>

<sup>19</sup> Нема достапни податоци, бидејќи инспекторатот не одговори на прашалникот

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

8.	Спроведување едукација и обуки за интегритет и етика, како и за подигнување на свеста на вработените на ДПИ за начинот за пријавување на обидите за влијание до надлежен орган – ДКСК и/или ИС	2021 година	Не реализирано
9.	Изготвување анализа за воспоставување на механизам за контрола на работата на инспекторите	2021 година	Не реализирано
10.	Спроведување на активности за пријавување на корупција на универзитетите со инклузија и на студентите	2021 година	Реализирано
11.	Тековно следење на примената на Нацрт – политика за спречување на корупција на универзитетот и јавно објавување на годишни извештаи	2021 година	Реализирано <sup>20</sup>
12.	Изготвување на анализа на практиката и дефинирање на критериуми за набавка и користење на образовните помагала	2021 година	Не реализирано
13.	Донесување на измена на Законот за учебници	2021 година	Не реализирано
14.	Донесување на соодветни подзаконски акти во врска со изменетиот Закон за учебниците	2021 година	Не реализирано
15.	Именување на членови на Националниот Совет и на Агенцијата за квалитет во високото образование	2021 година	Реализирано <sup>21</sup>
16.	Изготвување на измени на Законот за високо образование за прецизно регулирање на отчетноста на Агенцијата за квалитет во високото образование	2021 година	Не Реализирано
17.	Објавување на образложени одлуки за избор на членовите на Агенцијата за квалитет на образованието	2021 година	Не Реализирано
18.	Објавување на детално образложени одлуки на Агенцијата за акредитациите, ре акредитациите и другите стручни активности	2021 година	Реализирано <sup>22</sup>
19.	Спроведување на Проект - Антикорупциска едукација во средните пилот училишта	2021 година	Не реализирано
20.	Донесување на соодветни акти за воведување на антикорупциска едукација во редовните наставни програми	2021 година	Не реализирано

<sup>20</sup> <https://uklo.edu.mk/uklo/akti/>

<sup>21</sup> Службен В. на Р.С.М. бр:88/2021 од 22.04.2021

<sup>22</sup> [http://akvo.mk/newsread.php?post\\_id=8](http://akvo.mk/newsread.php?post_id=8)

## Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025

Како што може да се види во Акцискиот план од Националната стратегија за 2021 година се предвидени вкупно 20 активности од кои реализирани се 4 активности. Дополнително за уште 6 мерки рокот е прва половина на 2022 година. Во споредба со секторот здравство овде состојбата е подобра но сеуште далеку од задоволителна. Она што мора при тоа мора да се констатира и земе во предвид е фактот дека немаме критериуми за ценење на квалитетот на реализација на овие мерки, затоа што на пример решенијата за акредитација на установи и програми се објавуваат на веб страната на Агенцијата за квалитет на високото образование поради што е констатирано дека оваа активност е реализирана меѓутоа самите образложенија се премногу кратки и не содржат задоволителен број на податоци кои ја оправдуваат таквата одлука.



### ПОЧЕТНА ПРОЦЕНКА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021 ГОДИНА</u>	<u>2022</u> <u>ГОДИНА</u>	<u>2023</u> <u>ГОДИНА</u>	<u>2024</u> <u>ГОДИНА</u>	<u>2025 ГОДИНА</u>
<u>ПРЕДВИДЕНИ АКТИВНОСТИ</u>	20	6	/	/	/
<u>РЕАЛИЗИРАНИ АКТИВНОСТИ</u>	4	/	/	/	/
<u>ПРОЦЕНТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА</u>	17%	/	/	/	/
<u>БОДОВИ (од 0 до 50 бодови)</u>	10	/	/	/	/

За почетната проценка за реализација на стратегијата се предвидени 50 бодови. Со оглед на тоа што за 2021 година се предвидени 20 активности, така да секоја од активностите носи 2,5 бодови. Поради фактот што во извештајниот период се реализирани 4 од активностите за овој период за реализација на мерките и активностите утврдени во Акцискиот план на стратегијата се дадени 10 бодови (4\*2,5=10).



#### **4.6. ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ**

---

Националната стратегија за спречување на корупцијата и на судирот на интереси за периодот 2021-2025 година<sup>23</sup> дефинира повеќе приоритетни прашања поврзани со интегритетот на управувањето во извршувањето на основната дејност на образовниот сектор. Проблемите поврзани со постапките за вработување, судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување како хоризонтални прашања се јасно и експлицитно препознаени во Стратегијата. За овој дел од Анализата е користена Методологијата за проценка на интегритетот. При тоа овој дел од анализата е структуриран во два дела и тоа:

- Законодавство/постапки и
- Практична примена/успешност.

##### **4.6.1. ЗАКОНОДАВСТВО/ПОСТАПКИ**

---

Анализата на законодавството во однос на интегритетот е направена преку:

- Анализа на сеопфатноста и соодветноста на законската рамка за што се предвидени 15 бодови и
- Анализа на внатрешни политики и постапки за интегритет за што се предвидени 10 бодови.

##### **а) СЕОПФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНСКАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ**

---

Законската рамка за интегритетот ги опфаќа постапките за вработување и именување, пријавувањето на судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување, при што е констатирана следнава состојба:

##### **➤ ТРАНСПАРЕНТНО ВРАБОТУВАЊЕ ВРЗ ОСНОВА НА ЗАСЛУГИ**

Вработувањето во Министерството за образование и наука, Бирото за развој на образованието, Државниот просветен инспекторат и државниот испитен центар е уредено со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници, а во однос на инспекторатот се применува и Законот за инспекциски надзор.

Работните места на вработените во образовните установи се групираат во групи и подгрупи согласно Законот за вработените во јавниот сектор и тоа како: административни службеници, даватели на јавни услуги во здравството и помошно - технички лица. Вработувањето наставно-научниот кадар е уредено со Законот за наставници и стручни соработници во основното и средното образование и Законот за високото образование, а на помошно техничките лица со Законот за работни односи.

Законот за основното образование, Законот за средното образование и Законот за наставниците и стручните соработници регулира постапки за вработување на , наставници, стручни соработници, воспитувачи, како и избор на директори, членови на училишни одбори и на стручни органи на училиштата. Она што е позитивно од аспект на транспарентност на постапките е обврската за

---

<sup>23</sup> <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>



## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

објавување на јавен оглас за вработување на наставници, стручни соработници и воспитувачи и избор на директори. Сепак нема разработено мерит постапка преку која би се избрале најдобрите кандидати, што значи дека телата кои ги спроведуваат овие постапки имаат целосна дискреција при предлагање на кандидати за вработување односно избор на директор. Има обид за воспоставување на систем на заслуги за вработување на наставници и стручни соработници со Законот за наставници и стручни соработници, со тоа што во случај кога има повеќе кандидати на јавен оглас за наставници и стручни соработници, предност имаат оние кандидати кои имаат повисок степен на соодветно високо образование и повисок успех во текот на додипломските студии, меѓутоа ова е не е доволно, затоа што степенот и просекот од образованието не секогаш се гаранција дека некој кандидат е подобар или полош.

Што се однесува до административниот персонал во основните и средните училишта, за нив важи Законот за административни службеници и процедурата која таму е предвидена за вработување. За помошно техничките лица како и во целиот јавен сектор се применува Законот за работни односи односно постои целосна дискреција за вработување на овие лица.

Законот за високото образование е во колизија со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници, односно ја исклучува примената на овие закони за вработените во високо образовните установи. Самиот закон нема предвидено механизам за вработување кој ќе биде заснован на заслуги, поради што е во спротивност со концептот за интегритет. Ова важи за сите групи на вработени, односно за давателите на јавни услуги, административните службеници и помошно – техничките лица.

Во однос на интегритетот важен е да се напомене дека најважните постапки, односно оние за основање и почеток со работа на основни и средни училишта, како акредитација на високо образовни установи се премногу непрецизни и конфузни, без прецизни критериуми што може да биде многу проблематично од аспект на интегритетот.

### **➤ Законски заштитни механизми поврзани со судирот на интереси, пантофлажа и пријавување на средствата и подароците**

Со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси воспоставени се законски заштитни механизми поврзани со конфликтот на интереси, пантофлажата, пријавувањето на средствата и подароците. Исто така донесени се Кодекс за етичко однесување на членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата како и Кодекс за административни службеници со кои се регулираат овие аспекти на интегритетот.

Во однос на наставниците и стручните соработници не постои еден системски документ кој ќе ги регулира етичките правила на однесување, па оваа материја е препуштена на самите основни и средни училишта и зависи од нивната инвентивност. Како добар пример на регулирање на етичките правила на однесување имаме во ООУ „Димитар Беровски“ од Скопје<sup>24</sup>, кое има донесено и објавено етички кодекс на однесување како за наставниците така и за учениците. Меѓутоа оваа материја заслужува систематски и унифициран пристап и не треба да биде оставена на инвентивноста на самите училишта.

Идентична е состојбата и со универзитетите и факултетите за кои исто така нема системски правила за етичко однесување. Идентично е и со ученичките и студентските домови.

Согласно Законот за вработените во јавниот сектор наставниците, стручните соработници и професорите не смеат да примаат подароци поврзани со нивната работа со исклучок на протоколарни и повремени подароци од пониска вредност. Подароци што не ја надминуваат вредноста од 1.000 денари, или подароци добиени од иста личност чијашто вкупна вредност не

---

<sup>24</sup> <https://www.dpgb.edu.mk/wp-content/uploads/2020/09/ЕТИЧКИ-КОДЕКС.pdf>

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

надминува 3.000 денари во дадена година, се сметаат за подароци од пониска вредност. Подароци примени од страна на службени лица или од меѓународни организации, дадени за време на посети, гостувања или во други слични околности се сметаат за протоколарни подароци. Забраната и ограничувањата, исто така, се однесуваат и на брачниот другар на вработениот, на лица кои живеат заедно со вработениот во вонбрачна заедница, на нивните деца, родители и на лица кои живеат во исто домаќинство. Меѓутоа особено кај наставниците проблем настанува при прослава на родендени или празници (8 март) кога од страна на учениците им се даваат поклони кои речиси секогаш ја надминуваат наведената вредност.

### ➤ **ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ**

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер претставува добар механизам за транспарентно работење и отвореност на институциите во областа на образованието. Исто така овие институции согласно релевантната законска регулатива се обврзани на своите web страни да ги објавуваат завршните сметки за финансиското работење и да објавуваат извештаи за работењето.

### ➤ **ОТВОРЕНИ И ТРАНСПАРЕНТНИ НАБАВКИ И КАПИТАЛНИ ИНВЕСТИЦИИ**

Едно од основните постулати врз кои е донесен Законот за јавните набавки е начелото на транспарентност со чие пропишување се обезбедува објавување на планот за јавни набавки, огласите и известувањата поврзани со постапките за јавни набавки, тендерските документации и договорот за јавна набавка како и нивните измени и дополнувања. Овие документи се објавуваат на Електронскиот систем за јавни набавки кој го управува Бирото за јавни набавки и до нив имаат пристап сите заинтересирани страни и пошироката јавност.

Во процесот на планирање на набавките не е обезбедено доволно ниво на транспарентност, односно изборот на постапки кои ќе ги спроведе договорниот орган често подлежи на субјективизам, а утврдувањето на проценетите вредности на набавките во најголем дел се врши врз основа на историски податоци без соодветно истражување на пазарот што создава ризик од нарушување на работниот процес во договорниот орган и необезбедување на доволно ниво на квалитет на набавените стоки, работи и услуги.

Тендерските документации и техничките спецификации се документите во кои се утврдуваат правилата согласно кои ќе се спроведе постапката за јавна набавка. Во овој дел постои ризик од намалување на интегритетот на Комисиите за јавни набавки бидејќи не секогаш се составени од стручни лица кои ја познаваат проблематиката за конкретната набавка, а доколку договорниот орган ангажирал надворешни стручни лица за изработка на овие документи истите не се обврзани да потпишуваат изјави за судир на интереси. Дополнително на наведеното постои ризик од влијание на одговорните лица за дефинирање на критериуми за учество во постапката и избор на најповолна понуда со кои би се извршило фаворизирање на определен економски оператор.

Еден од најголемите ризици за намалување на интегритетот во системот за јавни набавки се јавува во моментот кога договорниот орган ќе одлучи да спроведе постапка со преговарање без објавување на оглас особено кога набавката се врши од крајна итност. Начинот на кој се спроведува оваа постапка му овозможува на договорниот орган да ги заобиколи вообичаените правила за транспарентност во јавните набавки и овозможува договорот да се додели по спроведени директни преговори со економскиот оператор без обврска да се обезбеди конкуренција во постапката. Во услови кога не постои прецизна дефиниција за критериуми за утврдување на "итноста" на определена набавка, утврдувањето на итноста на набавката е предмет на субјективно толкување од страна на одговорното лице и создава ризик од нарушување на начелата на конкуренција,

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

транспарентност и еднаков третман и недискриминација на економските оператори како и набавка на стоки работи и услуги по цени кои не соодветствуваат со пазарните.

### ➤ **ПОСТАПКИ ЗА ПРИЈАВУВАЊЕ НА НЕПРАВИЛНОСТИТЕ, ОСИГУРУВАЈЌИ И СООДВЕТНА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ**

Со Законот за заштита на укажувачите воспоставен е систем за пријавување на неправилностите, осигурувајќи и соодветна заштита на укажувачите. Процесот на укажување се врши пред овластено лице за прием на пријави на укажувачи кое го овластува одговорното лице на институцијата. Покрај ова согласно законската регулатива, одговорното лице на една институција е должно да овласти лице за ефикасно и координирано извршување на правата и обврските кои се однесуваат на класифицирани информации како и лице за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации. Во пракса сите основни и средни училишта, како и ученички и студентски домови се соочуваат со недостаток на кадар за извршување на овие овластувања поради што постои ризик едно лице да биде овластено да врши работи пропишани со различни закони со што не се обезбедува соодветна поделба на законските овластувања и се остава простор за нарушување на интегритетот.

### **СЕОПФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)</u></b>	<b>8</b>	/	/	/	/

*Како што може да се види од направената анализа, законската рамка во делот на вработувањето, законски заштитните механизми поврзани со судирот на интереси, пантофлажата и пријавувањето на средствата и подароците, транспарентноста, јавните набавки и капиталните инвестиции и заштитеното пријавување е воспоставена и тоа на централно ниво со системски закони кои ја регулираат оваа материја. Единствен проблем се правилата за етичко однесување кои не се системски регулирани во секторот образование Поради фактот што постои простор за понатамошно унапредување на оваа законска рамка, особено во делот на постапките за вработување и именувањето и разрешувањето на директори, како и етичките правила за однесување од 15 бодови кои се предвидени за сеопфатноста на законодавната рамка за интегритетот се доделени 7 бодови.*

### **б) ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ**

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалникот кој беше доставен до институциите и образовните установи. Дополнително е направена анализа на документи достапни на веб страните на 10 основни и средни училишта и високообразовни установи, затоа што внатрешните политики и постапки за интегритет се утврдуваат со интерни општи акти кои пак согласно член 10 став 1 алинеја 8 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>25</sup> задолжително мора да бидат објавени на веб страните на институциите.

<sup>25</sup> <https://aspi.mk/wp-content/uploads/2020/09/ЗАКОН-ЗА-СПИ-ПДФ.pdf>

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

**ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 10 бодови)</u></b>	<b>2</b>	/	/	/	/

Од добиените податоци од самите институции, како и од анализата за документите достапни на веб страните произлегува дека само некои од универзитетите и факултетите имаат воспоставени внатрешни политики и постапки во однос на интегритетот<sup>26</sup>, поради што од можните 10 бодови се доделени 2 бода. Сепак најголемата бројка на институции во овој сектор се основните и средните училишта кои немаат капацитет да направат ништо на овој план

**4.6.2. ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ**

Проценката на практичната примена на механизмите за интегритет во пракса е направена врз основа на анализа на:

- Користењето на механизмите за интегритет во практиката за што се предвидени 15 бодови;
- Ефективност на надворешните механизми за контрола на интегритетот за што се предвидени 5 бодови и
- Перцепција на корупцијата и на интегритетот на граѓаните за што се предвидени 5 бодови.

**с) КОРИСТЕЊЕ НА МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКТИКАТА**

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалникот кој беше доставен до институциите и образовните установи. Дополнително е направена анализа на документи достапни на веб страните на 10 основни и средни училишта и високообразовни установи, затоа што и сите акти и документи во однос на слободните работни места, огласите за вработување, овластеното лице за заштитено внатрешно пријавување, како и службеното лице кое е посредни за информациите од јавен карактер, како и податоците за јавните набавки согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер задолжително мора да бидат објавени на веб страните на институциите.

**КОРИСТЕЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКСА**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)</u></b>	<b>3</b>	/	/	/	/

<sup>26</sup> [http://www.ukim.edu.mk/dokumenti\\_m/Antikorupciska-programa-UKIM.pdf](http://www.ukim.edu.mk/dokumenti_m/Antikorupciska-programa-UKIM.pdf)

## ***Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025***

Од добиените податоци од самите институции, како и од анализата за документите достапни на нивните веб страни се утврди дека единствено Министерството за образование и наука високо образовните установи ги користат политиките за интегритет.

Од друга страна пак основните и средните училишта немаат или немаат функционални веб страни или пак истите не ги содржат сите потребни податоци, но од добиените одговори на прашалниците произлегува дека политиките за интегритет во пракса само делумно се користат и тоа најмногу во делот на јавните набавки, додека останатите аспекти од политиките за интегритет не се користат во пракса.

Поради сето претходно наведено во секторот образование во однос на користењето на политиките за интегритет во пракса од можно 15 бодови доделени се 5 бодови.

### **d) ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА НА ИНТЕГРИТЕТОТ**

Во однос на состојбата со ефикасноста на надворешните механизми за контрола на интегритетот состојбата не може да биде проценета за 2021 година затоа што надлежните институции сеуште немаат подготвено и објавено статистички податоци за бројот на предмети и изречени мерки за оваа година. При тоа особено проблем е фактот што државата не располага со централизирана статистика и податоци за антикорупциски предмети. Заради комплетност на анализата се користени податоците од 2020 година кои се јавно достапни на веб страните на институциите.

### **ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)</u></b>	<b>1</b>	/	/	/	/

Согласно податоците во Годишниот извештај за работа на ДКСК за 2020 година<sup>27</sup> во однос на секундарното и терцијалното здравство имало 18 пријави и тоа 14 за судир на интереси, 39 за корупција и 2 за имотна состојба. При тоа Државната комисија за спречување на корупција има поднесено 4 иницијативи до министерот за образование и наука за поведување на постапка за утврдување на одговорност на службено лице, при што во ниту еден случај Министерството за образование и наука не доставило одговори до Комисијата и по истекот на законскиот рок.

Согласно податоците од Годишниот извештај на Државниот завод за ревизија за 2020 година<sup>28</sup>, Државниот завод за ревизија изврши ревизија на елементи на финансиски извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Министерството за образование и наука, при што констатираше слабости во начинот на дефинирање на програмите за изградба и реконструкција на основни и средни училишта, студентски и ученички домови, односно истите не содржат податоци за видот на објекти, видот на инвестициони активности и нивната поединечна вредност. Изборот на проекти се врши без јасни, мерливи и недискриминирачки критериуми, кои ќе ги одредат приоритетите во инфраструктурните зафати, преку утврдување на: потребата од интервенција, демографскиот фактор односно бројот на

<sup>27</sup> <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/04/ГИ-финал.pdf>

<sup>28</sup> <https://dzt.mk/sites/default/files/2021-06/dzt-godisen-izvestaj-2020.pdf>

## Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025

ученици, условите за работа, степенот на развиеност на регионот и други индикатори, што ќе создадат услови за објективен избор.

Со извршената ревизија на финансиските извештаи за 2019 година, заедно со ревизија на усогласеност на Бирото за развој на образованието констатирани се следните состојби:

- Бирото нема воспоставено информациски систем и база на податоци за предучилишно, основно, средно, специјалистичко образование, образование за ученици со посебни образовни потреби и образование на возрасни, како обврска која произлегува од Законот за Бирото за развој на образованието, што влијае на можноста за размена и користење на информациите и податоците од страна на надлежните институции, во насока на унапредување на квалитетот на образовниот систем во државата;
- Бирото има обврска најмалку два пати годишно да издава научно-стручно списание „Образовни рефлексии“, со научни и стручни трудови од областа на образованието, но од 2012 година истото не се подготвува и издава, што влијае на можноста резултатите од научните истражувања во областа на образованието да се претстават на научната јавност, во насока на зголемување на транспарентноста за научните постигнувања во областа на образованието и нивна имплементација во образовниот систем во државата.

Во текот на 2020 година Државниот завод за ревизија извршил ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност за 2019 година кај три единици на Универзитетот Св. Кирил и Методиј односно три факултети и тоа: Природно математички факултет, Факултет за информатички науки и компјутерско инженерство и Фармацевтски факултет Скопје. Со ревизијата констатирани се следните состојби:

- Утврдени се состојби во системот на внатрешни контроли за следење и контрола на сметководствената документација без јасно дефинирани и разграничени надлежности и одговорности во однос на потврдување на комплетноста и веродостојноста на трансакциите и не се донесени процедури за движење на документацијата. Исто така не е донесена процедура за утврдување и наплата на насока на унапредување на квалитетот на образовниот систем во државата;
- Утврдени се состојби при пресметката и исплатата на платата кај Природно математичкиот и кај Фармацевтскиот факултет. Кај Факултетот за информатички науки и компјутерско инженерство утврдени се неправилности при исплатата на дневници за службени патувања во странство.
- Кај трите ревидирани факултети не е воспоставена сметководствена политика за евидентирање на приемот и издавањето на материјалите, односно набавените материјали не се евидентираат преку сметките на залиха на материјали и останат капитал. За истите не се врши материјално задолжување и раздолжување што не е во согласност со одредбите од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници. Не е извршен попис на залихите на материјали со состојба на 31.12.2019 година со што не е потврдена состојбата на залихите со кои факултетите располагаат.
- Утврдени се слабости во примената на Законот за јавните набавки кои се однесуваат на необезбедена потребна документација за докажување на личната способност на економските оператори кај Фармацевтскиот факултет.



## **Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025**

- Во делот Нагласување на прашања за неизвесност и континуитет, ревизијата ги истакна состојбите на ненавременото донесување на статутите и другите општи акти кои произлегуваат од истиот, односно нивното ненавременно усогласување со измените во законската регулатива што создава можност за неусогласено работењето на постојните универзитети и единиците во нивниот состав.

### **е) ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ**

За утврдување на задоволството на граѓаните од услугите во секторот здравство како и за перцепцијата на корупцијата во овој сектор користени се податоците од Balkan Public Barometer<sup>29</sup>.

#### **ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)</u></b>	<b>4</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>

Согласно податоците од Balkan Public Barometer<sup>30</sup> задоволството на граѓаните во Република Северна Македонија од секторот образование во 2021 година многу низок, односно од 99 испитаник состојбата е следна:

- 9 граѓани одбиле да одговорат,
- 5 граѓани се целосно задоволни,
- 21 граѓани се претежно задоволни,
- 26 се ниту задоволни ниту незадоволни,
- 22 граѓани се претежно незадоволни и
- 16 граѓани се целосно незадоволни.

Како што може да се види само 26, од испитаните 99 граѓани изразиле задоволство од услугите во секторот здравство.

Во однос на корупцијата во секторот здравство во 2021 година<sup>31</sup>, од 100 испитан граѓанин состојбата е следна:

- 2 граѓани се соочиле со барање мито за услуги во секторот здравство,
- 95 граѓани не дале никакво мито,
- 1 граѓанин не одговорил и
- 2 граѓани одбиле да одговорат.

Во однос на корупцијата во секторот здравство состојбата е подобра, односно само 2% од испитаните граѓани се соочиле со корупција.

Врз основа на податоците, а поради фактот што само 26% од граѓаните се задоволни од здравствениот сектор, а 2% се соочиле со корупција во секторот, од вкупно 5 бодови за овој параметар доделени се 4 бодови.

<sup>29</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/results/2/public>

<sup>30</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/results/2/public>

<sup>31</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/results/2/public>

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

**ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ ОБРАЗОВАНИЕ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021 ГОДИНА</u>	<u>2022</u> <u>ГОДИНА</u>	<u>2023</u> <u>ГОДИНА</u>	<u>2024</u> <u>ГОДИНА</u>	<u>2025</u> <u>ГОДИНА</u>
Реализација за Стратегијата (вкупно 50 бодови)	10 бодови				
Интегритет (вкупно 50 бодови)	18 бодови				
<b><u>ВКУПНО СЕКТОР ЗДРАВСТВО (од 0 до 50 бодови)</u></b>	28 бодови	/	/	/	/
<b><u>ОЦЕНА СЕКТОР ЗДРАВСТВО (од 0 до 50 бодови)</u></b>	2 <sup>32</sup>	/	/	/	/

*РЕЗИМЕ:* Од направената проценка произлегува дека од вкупно 100 бодови во секторот образование има 28 бодови, и тоа пред се заради реализираните активности од Националната стратегија, како и поради постоењето на системска законска рамка за јавни набавки, транспарентност и заштита на укажувачи, како и поради малиот процент на граѓани на кои им било барано мито за остварување на образовните услуги.

**5. ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ СПОРТ**

**5.1. СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ**

Според Годишниот извештај на МИОА за 2020/23 година од Системот за управување со човечки ресурси, во секторот спорт има само еден управен орган и тоа е Агенцијата за млади и спорт со 41 вработен. Постојат и пет јавни претпријатија за управување со спортски објекти и две образовни установи (средно училиште и академија) во спортскиот сектор меѓутоа за јавните претпријатија е посветен посебен дел од оваа анализа, додека пак училиштата и академијата се опфатени со делот образование.

Клучната установа во спортскиот сектор е Агенцијата за млади и спорт која е одговорна за грижата за психосоцијалниот развој на младите и за нивна заштита од болестите на зависност, проституцијата, криминалот и други социопатолошки појави, за грижа за статусот на младите луѓе, за охрабрување и помош на разни форми на организирање на младите, за преземање активности за создавање услови за задржување на способните и талентирани млади луѓе како и за создавање

<sup>32</sup> Од 0 до 20 бодови оценка „1“, од 21 до 40 бодови оценка „2“, од 41 до 60 бодови оценка „3“, од 61 до 80 бодови оценка „4“ и од 81 до 100 бодови оценка „5“.

<sup>33</sup> [https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/reports/izvestaj\\_registar\\_2020\\_rev.1.01.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestaj_registar_2020_rev.1.01.pdf)



## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

услови за стимулирање на нивното враќање во земјата, следење на спортот и спортско рекреативните активности во полето на спортот, за следење на развојот на врвниот спорт и за вршење други работи утврдени со закон.

### 5.2. Утврдена состојба и главни активности во секторот здравство согласно СТРАТЕГИЈАТА

Согласно Националната стратегија за спречување на корупцијата и на судирот на интереси за периодот 2021-2025 година<sup>34</sup> секторот спорт за прв пат се третира од антикорупциска перспектива. Развојот и усвојувањето на рамката за политики (Стратегијата) за управување со спортските објекти во државна сопственост ќе биде приоритет на овој сектор. И ревизијата на концесиите на спортските објекти во државна сопственост дадени на приватни корисници е еден од приоритетите. Проблемот со инспекцијата што треба да води кон ефективни инспекции на спортот и спортските објекти како и образованието за интегритет и етика на спортските федерации, клубови и на нивната администрација се меѓу предизвиците споменати во Стратегијата. Како приоритетни стратешки прашања во Стратегијата во секторот спорт се утврдени следниве:

- 1) Немањето критериуми за избор на директор на агенцијата,
- 2) Отсуството на законски основ за назначување на заменик директор на агенцијата иако во практиката Владата назначува заменик директор и
- 3) Отсуството на процедури за изнајмување на јавните спортски објекти како и отсуството на јасни критериуми за доделување стипендии, признанија и награди на спортисти и спортски здруженија.

Во насока на реализација на утврдените стратешки цели кои се претходно наведени, со Акцискиот план за реализација на Стратегијата предвидено е во периодот 2021 – 2025 година да бидат реализирани следните мерки и активности:

Мерка	Активност
<b>1. Донесување на стратегија за објектите за спорт во државна сопственост</b>	1.1. Анализа на состојбата во однос на објектите за спорт во државна сопственост
	1.2. Попис на објектите за спорт во државна сопственост

<sup>34</sup> <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

	<p>1.3. Изготвување на Стратегија за објектите за спорт во државна сопственост заснована на анализата и пописот, особено во поглед на:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- категоризација,</li> <li>- сопственост,</li> <li>- управување,</li> <li>- располагање,</li> <li>- користење,</li> <li>- децентрализација</li> </ul>
<p><b>2. Регулирање на правниот статус на објектите за спорт во државна сопственост</b></p>	<p>2.1. Анализа на договорите за користење на објектите за спорт во сопственост на РСМ и ЕЛС (правната и економска оправданост, рокови, почитување)</p>
	<p>2.2. Преземање на правни средства за регулирање на правниот статус на објектите за спорт во сопственост на РСМ и ЕЛС</p>
	<p>2.3. Спроведување на инспекциски надзор во поглед на користење на објектите за спорт во сопственост на РСМ и ЕЛС</p>
<p><b>3. Законско регулирање на објектите за спорт</b></p>	<p>3.1. Донесување на Закон за објекти за спорт</p>
	<p>3.2. Донесување на подзаконски акти за:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Категоризација на објектите</li> <li>- Правилник за утврдување на надоместок за користење на објекти за спорт</li> </ul>
<p><b>4. Воспоставување на информатички систем за евиденција на објектите за спорт во државна сопственост</b></p>	<p>4.1. Изработка на база на податоци за објектите за спорт во државна сопственост (местоположба, категорија, општина, сопственост, површина, година на градба, содржини, структура и др.)</p>
<p><b>5. Воспоставување на независен инспекциски</b></p>	<p>5.1. Анализа на актуелната состојба со инспекцискиот надзор во секторот спорт и спортските објекти</p>

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

<b>надзор во спортот и спортските објекти</b>	5.2. Измена и дополнување на Закон за спортот во делот за инспекциски надзор
	5.3. Воспоставување на Државен инспекторат за спорт
<b>6. Едукација за интегритет и етика на спортските федерации, клубови, администрација</b>	6.1. Донесување на програма за обуки и едукација за интегритет и етика на спортските федерации, клубови, администрација и спортските работници
	6.2. Спроведување на обуки, работилници, тркалезни маси, јавни медиумски настапи за интегритет и етика
	6.3. Изработка на пропаганден материјал за интегритет и етика во спортот

5.3. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА

Има само еден основен закон релевантен за овој сектор, а тоа е Законот за спорт („Службен весник на Република Македонија“ бр. 29/02, 66/04, 81/08, 18/11, 51/11, 64/12, 148/13, 187/13, 42/14, 138/14, 177/14, 72/15, 153/15, 6/16, 55/16, 61/16, 106/16, 190/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19 и 244/19) со кој се уредуваат условите и начинот на вршењето на дејноста спорт заради остварување на јавниот интерес во спортот во надлежност на Република Македонија, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, стопанисувањето со објектите за спорт во сопственост на Република Македонија, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје како и други прашања од значење за спортот.

Од аспект на антикорупциските политики и спречувањето на судирот на интереси релевантни се одредбите кои се однесуваат на:

- 1) издавањето на лиценца за вршење на работи на управување во областа на спортот
- 2) испитот за добивање на лиценца за вршење на работи на управување во областа на спортот,
- 3) користењето на средства од Програмата за развој на спортот,
- 4) стекнувањето на спортските категории, спортист од светска категорија, спортист од меѓународна категорија и спортист од државна категорија,
- 5) остварувањето на право на парични награди,
- 6) стопанисувањето со спортските објекти,
- 7) изборот на секретар на Македонскиот олимписки комитет и
- 8) даночните ослободувања на националните спортски федерации, спортските клубови и другите правни лица кои имаат решение за вршење на дејноста спорт.

Законот за спортот е во примена речиси 20 години и е менуван и дополнуван 20 пати. Анализата на одредбите покажува дека се работи за конфузен закон, во кој не се содржани апсолутно никакви

## Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025

критериуми како за стекнување на спортски категории, поделба на парични награди, именување на секретар на МОК или со еден збор законот овозможува целосна дискреција на Агенцијата за спорт и Владата при регулирање на овие прашања.

### 5.4. СПРОВЕДЕНИ ИСТРАЖУВАЊА ЗА УТВРДУВАЊЕ НА СТЕПЕНОТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА

Заради утврдување на степенот на реализација на мерките и активностите утврдени со Акцискиот план од Стратегијата направени како и заради проценка на интегритетот во областа согласно Методологијата направени се следниве истражувања:

- Во соработка со ДКСК подготвени се прашалници со специфични прашања за Министерството за правда кое е ресорно министерство за Законот за спортот и за Агенцијата за млади и спорт која е надлежна за спроведување на овој закон.
- Направена е проверка и анализа на сите достапни документи на веб страните на институциите од точка 1;
- Направена е проверка и анализа на последните измени и дополнувања на Законот за спортот и подзаконските акти кои се опфатени со Акцискиот план и
- Направена е проверка и Анализа на податоците достапни на Балкан Барометар<sup>35</sup>;  
Прашалниците се доставени електронски на 4 ноември 2021 година, до контакт лица определени од самите институции, при што одговор доставија и Министерството за правда и Агенцијата за млади и спорт.

### 5.5. СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ОД СТРАТЕГИЈАТА

Од предвидените 6 мерки и 15 активности кои се однесуваат на секторот спорт не. При тоа за следниве мерки рокот беше 2021 година:

Реден број	Активност	Рок	Реализација
1.	Анализа на состојбата во однос на објектите за спорт во државна сопственост	2021 година	Не реализирано <sup>36</sup>
2.	Анализа на договорите за користење на објектите за спорт во сопственост на РСМ и ЕЛС (правната и економска оправданост, рокови, почитување)	2021 година	Не реализирано <sup>37</sup>
3.	Спроведување на инспекциски надзор во поглед на користење на објектите за спорт во сопственост на РСМ и ЕЛС	2021 година	Не реализирано

<sup>35</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/home>

<sup>36</sup> Во моментот се побарува од општините да достават до Агенција за млади и спорт листа на сите спортски објекти на нивна територија. По прибирање на потребните податоци Агенција за млади и спорт ќе изработи анализа за состојбата на спортските објекти во РСМ

<sup>37</sup> Анализа на договорите за користење на објектите за спорт во сопственост на РСМ потребно е да има Јавното претпријатие за стопанисување со спортски објекти од причина што истото ги има давано со договор објектите за спорт на правни лица

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

4.	Анализа на актуелната состојба со инспекцискиот надзор во секторот спорт и спортските објекти	2021 година	Не реализирано
5.	Донесување на програма за обуки и едукација за интегритет и етика на спортските федерации, клубови, администрација и спортските работници	2021 година	Не реализирано <sup>38</sup>
6.	Спроведување на обуки, работилници, тркалезни маси, јавни медиумски настапи за интегритет и етика	2021 година	Не реализирано
7.	Изработка на пропаганден материјал за интегритет и етика во спортот	2021 година	Не реализирано

Како што може да се види во Акцискиот план од Националната стратегија за 2021 година се предвидени вкупно 7 активности од кои не е реализирана ниту една. Дополнително за уште 7 мерки рокот 2022 година, а за 1 рокот е 2023 година.



**ПОЧЕТНА ПРОЦЕНКА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021 ГОДИНА</u>	<u>2022 ГОДИНА</u>	<u>2023 ГОДИНА</u>	<u>2024 ГОДИНА</u>	<u>2025 ГОДИНА</u>
<u>ПРЕДВИДЕНИ АКТИВНОСТИ</u>	7	7	1	/	/
<u>РЕАЛИЗИРАНИ АКТИВНОСТИ</u>	0	/	/	/	/
<u>ПРОЦЕНТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА</u>	0%	/	/	/	/
<u>БОДОВИ (од 0 до 50 бодови)</u>	0	/	/	/	/

За почетната проценка за реализација на стратегијата се предвидени 50 бодови. Со оглед на тоа што за 2021 година се предвидени 7 активности, така да секоја од активностите носи 7,1

<sup>38</sup> Преку проектот европска недела на спортот финансиран од европската комисија се подготвува програма во која ќе бидат предвидени и средства за орваа намена

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

бодови Поради фактот што во извештајниот период не е реализирана ниту една активност за реализација на Акцискиот план за секторот спор се доделени 0 бодови.

### 5.6. ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ

---

Националната стратегија за спречување на корупцијата и на судирот на интереси за периодот 2021-2025 година<sup>39</sup> дефинира повеќе приоритетни прашања поврзани со интегритетот на управувањето во извршувањето на основната дејност на секторот спорт. Проблемите поврзани со постапките за вработување, судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување како хоризонтални прашања се јасно и експлицитно препознаени во Стратегијата. За овој дел од Анализата е користена Методологијата за проценка на интегритетот. При тоа овој дел од анализата е структуриран во два дела и тоа:

- Законодавство/постапки и
- Практична примена/успешност.

#### 5.6.1. ЗАКОНОДАВСТВО/ПОСТАПКИ

---

Анализата на законодавството во однос на интегритетот е направена преку:

- Анализа на сеопфатноста и соодветноста на законската рамка за што се предвидени 15 бодови и
- Анализа на внатрешни политики и постапки за интегритет за што се предвидени 10 бодови.

#### а) СЕОПФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНСКАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ

---

Законската рамка за интегритетот ги опфаќа постапките за вработување и именување, пријавувањето на судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување, при што е констатирана следнава состојба:

##### ➤ **ТРАНСПАРЕНТНО ВРАБОТУВАЊЕ ВРЗ ОСНОВА НА ЗАСЛУГИ**

Работните места на вработените Агенцијата за млади и спорт се групирани во две групи и тоа административни службеници и помошно-технички лица.

Вработувањето на административните службеници во Агенцијата за млади и спорт е уредено со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници, а во однос на инспекторите се применува и Законот за инспекциски надзор.

Вработувањата на помошно техничките лица е регулирано со Законот за работните односи.

Во однос на вработувањата Законот за административни службеници пропишува транспарентни постапки за вработување иако постои огромен простор за унапредување и на законските решенија од овој закон. Она што е потполно нерегулирано е вработувањето на помошно-техничките лица.

Сепак најголем отворен проблем во овој дел од законската регулатива е непостоењето на мерит процедура за именување на директорот на Агенцијата за млади и спорт и неговиот заменик во Законот за млади и спорт.

---

<sup>39</sup> <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

### ➤ **ЗАКОНСКИ ЗАШТИТНИ МЕХАНИЗМИ ПОВРЗАНИ СО СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ, ПАНТОФЛАЖА И ПРИЈАВУВАЊЕ НА СРЕДСТВАТА И ПОДАРОЦИТЕ**

Со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси воспоставени се законски заштитни механизми поврзани со конфликтот на интереси, пантофлажата, пријавувањето на средствата и подароците. Исто така донесени се Кодекс за етичко однесување на членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата како и Кодекс за административни службеници со кои се регулираат овие аспекти на интегритетот. Дополнително Агенцијата за млади и спорт има донесено Етички кодекс за младински работници<sup>40</sup>.

Примањето и пријавувањето на подароците за административните службеници е регулирано со Законот за вработените во јавниот сектор согласно кој тие не смеат да примаат подароци поврзани со нивната работа со исклучок на протоколарни и повремени подароци од пониска вредност. Подароци што не ја надминуваат вредноста од 1.000 денари, или подароци добиени од иста личност чијашто вкупна вредност не надминува 3.000 денари во дадена година, се сметаат за подароци од пониска вредност. Подароци примени од страна на службени лица или од меѓународни организации, дадени за време на посети, гостувања или во други слични околности се сметаат за протоколарни подароци. Забраната и ограничувањата, исто така, се однесуваат и на брачниот другар на вработениот, на лица кои живеат заедно со вработениот во вонбрачна заедница, на нивните деца, родители и на лица кои живеат во исто домаќинство.

### ➤ **ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ**

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер претставува добар механизам за транспарентно работење и отвореност на сите институции вклучително и на Агенцијата за млади и спорт. Агенцијата е обврзана на својата web страна да ги објавува завршните сметки за финансиското работење и да објавува извештаи за работењето.

### ➤ **ОТВОРЕНИ И ТРАНСПАРЕНТНИ НАБАВКИ И КАПИТАЛНИ ИНВЕСТИЦИИ**

Едно од основните постулати врз кои е донесен Законот за јавните набавки е начелото на транспарентност со чие пропишување се обезбедува објавување на планот за јавни набавки, огласите и известувањата поврзани со постапките за јавни набавки, тендерските документации и договорот за јавна набавка како и нивните измени и дополнувања. Овие документи се објавуваат на Електронскиот систем за јавни набавки кој го управува Бирото за јавни набавки и до нив имаат пристап сите заинтересирани страни и пошироката јавност.

Во процесот на планирање на набавките не е обезбедено доволно ниво на транспарентност, односно изборот на постапки кои ќе ги спроведе договорниот орган често подлежи на субјективизам, а утврдувањето на проценетите вредности на набавките во најголем дел се врши врз основа на историски податоци без соодветно истражување на пазарот што создава ризик од нарушување на работниот процес во договорниот орган и необезбедување на доволно ниво на квалитет на набавените стоки, работи и услуги.

Тендерските документации и техничките спецификации се документите во кои се утврдуваат правилата согласно кои ќе се спроведе постапката за јавна набавка. Во овој дел постои ризик од намалување на интегритетот на Комисиите за јавни набавки бидејќи не секогаш се составени од стручни лица кои ја познаваат проблематиката за конкретната набавка, а доколку договорниот

---

<sup>40</sup> <http://ams.gov.mk/wp-content/uploads/2021/07/ЕТИЧКИ-КОДЕКС-ЗА-МЛАДИНСКИ-РАБОТНИЦИ.pdf>



## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

орган ангажирал надворешни стручни лица за изработка на овие документи истите не се обврзани да потпишуваат изјави за судир на интереси. Дополнително на наведеното постои ризик од влијание на одговорните лица за дефинирање на критериуми за учество во постапката и избор на најповолна понуда со кои би се извршило фаворизирање на определен економски оператор.

Еден од најголемите ризици за намалување на интегритетот во системот за јавни набавки се јавува во моментот кога договорниот орган ќе одлучи да спроведе постапка со преговарање без објавување на оглас особено кога набавката се врши од крајна итност. Начинот на кој се спроведува оваа постапка му овозможува на договорниот орган да ги заобиколи вообичаените правила за транспарентност во јавните набавки и овозможува договорот да се додели по спроведени директни преговори со економскиот оператор без обврска да се обезбеди конкуренција во постапката. Во услови кога не постои прецизна дефиниција за критериуми за утврдување на "итноста" на определена набавка, утврдувањето на итноста на набавката е предмет на субјективно толкување од страна на одговорното лице и создава ризик од нарушување на начелата на конкуренција, транспарентност и еднаков третман и недискриминација на економските оператори како и набавка на стоки работи и услуги по цени кои не соодветствуваат со пазарните.

### **➤ ПОСТАПКИ ЗА ПРИЈАВУВАЊЕ НА НЕПРАВИЛНОСТИТЕ, ОСИГУРУВАЊКИ И СООДВЕТНА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ**

Со Законот за заштита на укажувачите воспоставен е систем за пријавување на неправилностите, осигурувајќи и соодветна заштита на укажувачите. Процесот на укажување се врши пред овластено лице за прием на пријави на укажувачи кое го овластува одговорното лице на институцијата. Покрај ова согласно законската регулатива, одговорното лице Агенцијата за млади и спорт е должно да овласти лице за ефикасно и координирано извршување на правата и обврските кои се однесуваат на класифицирани информации како и лице за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации.

### **СЕОПФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)</u></b>	<b>12</b>	/	/	/	/

Како што може да се види од направената анализа, законската рамка во делот на вработувањето, законски заштитните механизми поврзани со судирот на интереси, пантофлажата и пријавувањето на средствата и подароците, транспарентноста, јавните набавки и капиталните инвестиции и заштитеното пријавување е воспоставена и тоа на централно ниво со системски закони кои ја регулираат оваа материја. Единствен проблем останува непостоењето на процедура за вработување на помошно – технички лица како и именувањето на директорот на Агенцијата за млади и спорт. Наведеното од 15 бодови кои се предвидени за сеопфатноста на законодавната рамка за интегритетот се доделени 12 бодови.

### **б) ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ**

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалникот кој беше доставен до Агенцијата за млади и спорт.

## ***Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025***

Дополнително е направена анализа на документи достапни на веб страната на Агенцијата за млади и спорт, затоа што внатрешните политики и постапки за интегритет се утврдуваат со интерни општи акти кои пак согласно член 10 став 1 алинеја 8 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>41</sup> задолжително мора да бидат објавени на веб страните на институциите.

### **ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<u>БОДОВИ (од 0 до 10 бодови)</u>	<b>0</b>	/	/	/	/

Од добиените податоци од Агенцијата за млади и спорт, како и од анализата на документите достапни на веб страната на Агенцијата произлегува дека Агенцијата за млади и спорт нема внатрешни процедури и постапки за интегритет. Имено Агенцијата нема анализа за ризици во однос на интегритетот поради што од предвидените 10 бодови се доделени 0.

#### **5.6.2. ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ**

Проценката на практичната примена на механизмите за интегритет во пракса е направена врз основа на анализа на:

- Користењето на механизмите за интегритет во практиката за што се предвидени 15 бодови;
- Ефективност на надворешните механизми за контрола на интегритетот за што се предвидени 5 бодови и
- Перцепција на корупцијата и на интегритетот на граѓаните за што се предвидени 5 бодови.

#### **с) КОРИСТЕЊЕ НА МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКТИКАТА**

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалникот кој беше доставен до Агенцијата за млади и спорт. Дополнително е направена анализа на документи достапни на веб страната на Агенцијата, затоа што и сите акти и документи во однос на слободните работни места, огласите за вработување, овластеното лице за заштитено внатрешно пријавување, како и службеното лице кое е посредни за информациите од јавен карактер, како и податоците за јавните набавки согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер задолжително мора да бидат објавени на веб страните на институциите.

### **КОРИСТЕЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКСА**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>

<sup>41</sup> <https://aspi.mk/wp-content/uploads/2020/09/ЗАКОН-ЗА-СПИ-ПДФ.pdf>

**Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025**

<b>БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)</b>	<b>12</b>	/	/	/	/
-----------------------------------	-----------	---	---	---	---

Од добиените податоци Агенцијата за млади и спорт, како и од анализата за документите достапни на нејзината веб страна може да се заклучи дека Агенцијата ги користи во пракса востановените политики за интегритет, има објавено акти за внатрешна организација и за систематизација на работните места, има објавено годишен план за јавни набавки, има објавено процедура за заштитено внатрешно пријавување и други интерни процедури. Сепак поради фактот што не веб страната не можат да се најдат извештаите за работа на Агенцијата и нејзиниот буџет од предвидените 15 во однос на користењето на политиките за интегритет во пракса од доделени се 12 бодови.

**d) ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА НА ИНТЕГРИТЕТОТ**

Во однос на состојбата со ефикасноста на надворешните механизми за контрола на интегритетот состојбата не може да биде проценета за 2021 година затоа што надлежните институции сеуште немаат подготвено и објавено статистички податоци за бројот на предмети и изречени мерки за оваа година. При тоа особено проблем е фактот што државата не располага со централизирана статистика и податоци за антикорупциски предмети. Заради комплетност на анализата се користени податоците од 2020 година кои се јавно достапни на веб страните на институциите.

**ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b>БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)</b>	<b>3</b>	/	/	/	/

Согласно податоците во Годишниот извештај за работа на ДКСК за 2020 година<sup>42</sup> во однос на секторот спорт не е поднесена ниту една иницијатива до Комисијата.

Државниот завод за ревизија нема вршено ревизија во Агенцијата за млади и спорт за да може да бидат презентирани било какви наоди.

Поради фактот што во 2020 година немало ниту една иницијатива до ДКСК за секторот спорт за ефикасноста на надворешните механизми за контрола доделени се 3 бодови од предвидените 5, при што треба да се потенцира дека за потемелна проценка за механизмите за контрола нема доволно податоци.

<sup>42</sup> <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/04/ГИ-финал.pdf>

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

**е) ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ**

За утврдување на задоволството на граѓаните од услугите во секторот спорт како и за перцепцијата на корупцијата во овој сектор нема податоци на Balkan Public Barometer<sup>43</sup>, ниту пак може да се пронајдат било какви релевантни истражувања во овој дел поради што воопшто не е извршена проценка на задоволството на граѓаните за секторот спорт.

**ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)</u></b>	/	/	/	/	/

**ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ СПОРТ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
Реализација за Стратегијата (вкупно 50 бодови)	<b>0 бодови</b>				
Интегритет (вкупно 50 бодови)	<b>27 бодови</b>				
<b>ВКУПНО СЕКТОР ЗДРАВСТВО (од 0 до 45 бодови)</b>	<b>27 бодови</b>	/	/	/	/
<b>ОЦЕНА СЕКТОР ЗДРАВСТВО (од 0 до 45 бодови)</b>	<b>2<sup>44</sup></b>	/	/	/	/

*РЕЗИМЕ: Од направената проценка произлегува дека од вкупно 95 бодови во секторот спорт (поради немање на податоци и истражувања за задоволството на граѓаните) има 27 бодови, и тоа пред се заради постоењето на системска законска рамка за јавни набавки, транспарентност и заштита на укажувачи.*

<sup>43</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/results/2/public>

<sup>44</sup> Од 0 до 20 бодови оценка „1“, од 21 до 40 бодови оценка „2“, од 41 до 60 бодови оценка „3“, од 61 до 80 бодови оценка „4“ и од 81 до 95 бодови оценка „5“.

## **6. ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ ЖИВОТНА СРЕДИНА**

### **6.1. СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ**

Системот за управување со животната средина го сочинуваат две институции на централната власт како и три национални паркови со вкупно 339 вработени. Надзорот врз животната средина на локално ниво е децентрализиран на општините.

Клучни институции во секторот се Министерството за животна средина и просторно планирање и Државниот инспекторат за животна средина.

Министерството за животна средина и просторно планирање е одговорно за креирање на политиките, изготвување на законодавство и за управните постапки во областа на животната средина.

Државниот инспекторат за животна средина е одговорен за надзор над спроведувањето на законодавството со кое се регулира заштитата на животната средина.

### **6.2. Утврдена состојба и главни активности во секторот здравство согласно Стратегијата**

Согласно Стратегијата, стратешки цели во секторот образование во периодот 2021 – 2025 година треба да биде воспоставувањето на интегриран систем за регионално управување со отпад.

Во насока на реализација на утврдената стратешка цел која е претходно наведена, со Акцискиот план за реализација на Стратегијата предвидено е во периодот 2021 – 2025 година да бидат реализирани следните мерки и активности:

Мерка	Активност
Воспоставување на Регионални центри за управување со отпад	2.1. Објавување на оглас за избор на концесионери
	2. Донесување одлуки за доделување концесии за управување со отпад

### **6.3. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА**

Секторот животна средина е регулиран со 11 основни закони со повеќе од 100 подзаконски акти со кои се регулира секторот на животната средина<sup>45</sup>. Сите овие закони се релевантни за целокупниот интегритет во секторот, но од конкретна гледна точка на интегритетот и спречувањето на корупцијата и на судирот на интереси, најважни се Законот за животната средина и Законот за управување со отпадот.

<sup>45</sup> [https://www.moepp.gov.mk/?page\\_id=901](https://www.moepp.gov.mk/?page_id=901)

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

Со Законот за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14, 44/15, 129/15, 192/15, 39/16 и 99/18) се уредуваат правата и должностите на Република Северна Македонија, на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, како и правата и должностите на правните и на физичките лица, во обезбедувањето услови за заштита и за унапредување на животната средина, заради остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина. Од аспект на антикорупциските политики и спречувањето на судирот на интереси особено релевантни се прашањата поврзани со:

- 1) процена на влијанието на животната средина,
- 2) полагањето на стручен испит за оцена на плански документ врз животната средина,
- 3) издавањето на интегрирани еколошки дозволи за работење на инсталации кои што влијаат на животната средина,
- 4) издавањето на дозволи за усогласување со оперативните планови,
- 5) именувањето на директор на Управата за животна средина,
- 6) инспекцискиот надзор и управниот надзор и

Она што може да се утврди од анализа на законските одредби е дека Законот за животната средина е донесен 2005 година и е менуван 17 пати. При тоа се работи за закон што регулира исклучително стручна и комплексна материја, а тоа е животната средина. Сепак анализата на законските одредби покажува дека постои огромен простор за дискреција поради отсуство на јасни критериуми за многу важни одлуки како што е одлуката за потребата од подготовка на проект за процена на влијанието на животната средина. Исто така постапките за издавање на интегрирани еколошки дозволи се премногу комплексни и тешко разбирливи поради што се остава простор за можни злоупотреби.

Во 2021 година е донесен нов Законот за управување со отпад („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 216/21) со кој се врши усогласување со Директивата 2008/98/ЕС на Европскиот Парламент и на Советот од 19 Ноември 2008 за отпад и укинување на одредени директиви (CELEX бр. 32008L0098). Со овој закон се уредуваат начелата и целите за управување со отпад, стратегиите, плановите и програмите за управување со отпадот, правата и обврските на правните и физичките лица во врска со управувањето со отпадот, начинот и условите под коишто може да се врши собирање, транспортирање, повторна употреба, третман, складирање, преработка и отстранување на отпадот, увозот, извозот и транзитот на отпадот, воспоставување на информативниот систем, како и финансирањето и надзорот над управувањето со отпадот. Со оглед на фактот што се работи за нов закон, треба да се остави простор за негова имплементација за да евентуално се утврдат некои проблеми од аспект на спречување на корупцијата и судирот на интереси.

### 6.4. СПРОВЕДЕНИ ИСТРАЖУВАЊА ЗА УТВРДУВАЊЕ НА СТЕПЕНОТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА

Заради утврдување на степенот на реализација на мерките и активностите утврдени со Акцискиот план од Стратегијата направени како и заради проценка на интегритетот во областа согласно Методологијата направени се следниве истражувања:

6. Во соработка со ДКСК подготвени се прашалници со специфични прашања за Министерството за животна средина и просторно планирање и Државниот инспекторат за животна средина.
7. Направена е проверка и анализа на сите достапни документи на веб страните на институциите од точка 1;

## Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025

8. Направена е проверка и анализа на последните измени и дополнувања на законите и подзаконските акти кои се опфатени со Акцискиот план и
9. Направена е проверка и Анализа на податоците достапни на Балкан Барометар<sup>46</sup>;  
Прашалниците се доставени електронски на 4 ноември 2021 година, до контакт лица определени од самите институции, при што одговор доставија и двете институции, односно Министерството за животна средина и просторно планирање и Државниот инспекторат за животна средина.

### 6.5. **СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ОД СТРАТЕГИЈАТА**

Во Стратегијата е предвидена една активности со две мерки кои се однесуваат на секторот животна средина при што рокот за реализација на овие активности е 2022 година.

Од добиените информации, Министерството за животна средина веќе работи на целосна реализација на мерката за воспоставување на регионални центри за управување со отпад.

#### **Југоисточен и Вардарски регион**

За овие два региони се планира изградба на меѓурегионалната санитарна депонија во Добрешинци, а локациите за претоварните станици ќе бидат дополнително утврдени.

Инвестициската структура (CAPEX) за воспоставување на овој основен заеднички систем за управување со отпад за Југоисточниот и Вардарскиот регион е претставена во Табела 1. Средствата ќе ги обезбеди Владата преку заем од ЕБОР.

Инвестициска структура (без ДДВ)	2021	2022	Вкупно
	евра	евра	евра
Камиони	4.068.000,00	0	4.068.000,00
Контејнери	868.000,00	0	868.000,00
Депонија	0	6.619.000,00	6.619.000,00
Претоварни станици	0	3.851.000,00	3.851.000,00
<b>Вкупно</b>	<b>4.936.000,00</b>	<b>10.470.000,00</b>	<b>15.406.000,00</b>

Табела 1. Програма за инвестиции за Југоисточен и Вардарски регион.

Финансиското моделирање во студијата од ЕБОР покажува дека има целокупно ниво на достапност во сите општини (1,5% од просечниот приход на домаќинствата што треба да се наплати) за 100% заем за финансирање на овој систем за управување со отпад. Во таа насока, во рамки на веќе потпишаниот Меморандум за соработка со ЕБОР, предвидени се активности за поддршка во процесот на ревидирање/доработка на техничката и тендерска документација за овие два региона. Предлогот за финансирање на горенаведените активности е заем од ЕБОР во висина од 100 % (15.406.000,00 евра), кој понатаму би се намалил со аплицирање во Инвестициска рамка

<sup>46</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/home>



## Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025

за Западен Балкан (WBIF) во висина од 70% од вкупната вредност на проектот (10.784.200 евра) и евентуално обезбедување на средства од ИПА 3 програмата, овој систем ќе биде уште подостапен за сите општини и за сите години на инвестицијата.

### Пелагониски и Југозападен регион

Опфатот на инвестицискиот проект за овие два региона, вклучува набавка на контејнери за комунален отпад, набавка на возила за собирање на комунален отпад, изградба на претоварни станици и санитарна депонија во Мегленци о. Новаци, во целосна согласност со директивата на ЕУ за депонии и националното законодавство.

Инвестициската структура (CAPEX) за воспоставување на овој основен заеднички систем за управување со отпад за Југозападен и Пелагониски регион е претставена во Табела 2.

Инвестициска структура (без ДДВ)	2021	2022	Вкупно
	евра	евра	евра
Камиони	6.410.000,00	0	6.410.000,00
Контејнери	1.198.000,00	0	1.198.000,00
Депонија	0	8.826.000,00	8.826.000,00
Претоварни станици	0	6.158.000,00	6.158.000,00
<b>Вкупно</b>	<b>7.608.000,00</b>	<b>14.983.000,00</b>	<b>22.591.000,00</b>

Табела 2. Програма за инвестиции за Пелагониски и Југозападен регион.

Финансиското моделирање во студијата од ЕБРД покажува дека има целокупно ниво на достапност во сите општини (1,5% од просечниот приход на домаќинствата треба да се наплати) за 100% заем за финансирање на овој систем за управување со отпад. Во таа насока, во рамки на веќе потпишаниот Меморандум за соработка со ЕБОР, предвидени се активности за поддршка во процесот на ревидирање/доработка на техничката и тендерска документација за овие два региона. Предлогот за финансирање на горенаведените активности е заем од ЕБОР во висина од 100 % (22.591.000,00 евра), кој понатаму би се намалил со аплицирање во Инвестициска рамка за Западен Балкан (WBIF) преку Инвестициски грант, во висина од 70% од вкупната вредност на проектот (15.813.700 евра). Евентуалното обезбедување на средства од ИПА 3 програмата, ќе го направи овој систем уште подостапен за сите општини и за сите години на инвестицијата.

### Полошки регион

За Полошкиот регион Владата на РСМ обезбеди грант средства во висина од 1.900.000,00 CHF со цел воспоставување на нов регионален самоодржлив ситем за управување со комунален отпад во целиот Полошки регион. Грант средствата се обезбедени од Владата на Швајцарија. Овој проект се реализира во текот на две години и има за цел заштита на животната средина, природните ресурси и јавното здравје од досегашното неадекватно управување со комуналниот отпад, како и поддршка на општините во процесот на воспоставување на интегриран регионален систем за управување со отпад во Полошкиот регион, кој ќе биде безбеден и изведен согласно најдобрите достапни техники и стандардите на ЕУ.

За Полошкиот регион Владата на РСМ обезбеди дополнителни грант средства во висина од 6.000.000,00 CHF од Владата на Швајцарија. Со овие средства ќе се продолжи со започната постапка

## **Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025**

за воспоставување на регионалниот систем за управување со отпад во Полошкиот регион. Овие средства првенствено ќе се користат за кампања за подигнување на јавната свест на граѓаните и за зајакнување на капацитетите на локалните самоуправи за одржување на регионалниот систем за управување со отпад во Полошкиот регион потоа, ќе се инвестира во инсталација за компостирање на органскиот отпад и за чистење на дивите деонии во Полошкиот регион. Дополнително на ова, министерството за финансии поднесе барање за заем во висина од 17.370.614,00 евра, кои средства ќе бидат исто така наменети за заокружување на целиот овој процес, односно изградба на депонија и претоварни станици (7.864.000,00 евра) согласно националното и ЕУ законодавството, набавка на камиони и контејнери (9.506.614,00 евра). Техничките експерти од ЕБОР ќе пристигнат во земјава од 14 септември 2021 година со што ќе започне овој проект.

### **Скопски регион**

За скопскиот регион се планира инвестиција од ИПА 3 програмата за воспоставување на регионален систем за управување со отпад и развој на регионалната депонија Русино. Предвидени се средства, но сепак не се потврдени од ЕУ делегацијата во Скопје) во висина од 107,915,416 евра кои ќе се имплементираат во 3 фази, како што е дадено во табела 3:

Фаза I	20,812,000 евра
фаза II	15,392,822 евра
Фаза III	71,710,594 евра

### **Источен и Североисточен**

МЖСПП во рамки на планирањето на средствата од ИПА 2 од Секторската оперативна програма за животна средина и климатски акции, програмски период 2014-2020, го планира реализирањето на големиот проект „Воспоставување на самоодржлив систем за интегрирано управување со отпад во Источниот и Североисточниот регион“, кој опфаќа вкупно 18 општини .

Со овој проект се опфатени:

- Изградба на централен објект за управување со отпад;
- Изградба на 6 трансфер станици и
- Надзор на градежните работи.

Вкупните трошоци за реализација на проектот ”Воспоставување на самоодржлив систем за интегрирано управување со отпад во Источниот и Североисточниот регион” изнесуваат околу 40.000.000 евра вклучувајќи ги трошоците за надзор на градежните активности, набавка на опрема и непредвидените трошоци.

## **ПОЧЕТНА ПРОЦЕНКА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА**

<b>ГОДИНА</b>	<b>2021 ГОДИНА</b>	<b>2022 ГОДИНА</b>	<b>2023 ГОДИНА</b>	<b>2024 ГОДИНА</b>	<b>2025 ГОДИНА</b>
<b>ПРЕДВИДЕНИ АКТИВНОСТИ</b>	/	2	/	/	/
<b>РЕАЛИЗИРАНИ АКТИВНОСТИ</b>	/	/	/	/	/

## Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025

<b>ПРОЦЕНТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА</b>	/	/	/	/	/
<b>БОДОВИ (од 0 до 50 бодови)</b>	/	/	/	/	/

За почетната проценка за реализација на стратегијата се предвидени 50 бодови. Со оглед на тоа што за 2021 година не се предвидени активностите е извршена проценка во делот на реализација на Стратегијата.

### 6.6. ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ

Националната стратегија за спречување на корупцијата и на судирот на интереси за периодот 2021-2025 година<sup>47</sup> дефинира повеќе приоритетни прашања поврзани со интегритетот на управувањето во извршувањето на основната дејност на образовниот сектор. Проблемите поврзани со постапките за вработување, судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување како хоризонтални прашања се јасно и експлицитно препознаени во Стратегијата. За овој дел од Анализата е користена Методологијата за проценка на интегритетот. При тоа овој дел од анализата е структуриран во два дела и тоа:

- Законодавство/постапки и
- Практична примена/успешност.

#### 6.6.1. ЗАКОНОДАВСТВО/ПОСТАПКИ

Анализата на законодавството во однос на интегритетот е направена преку:

- Анализа на сеопфатноста и соодветноста на законската рамка за што се предвидени 15 бодови и
- Анализа на внатрешни политики и постапки за интегритет за што се предвидени 10 бодови.

##### а) СЕОПФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНСКАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ

Законската рамка за интегритетот ги опфаќа постапките за вработување и именување, пријавувањето на судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување, при што е констатирана следнава состојба:

#### ➤ **ТРАНСПАРЕНТНО ВРАБОТУВАЊЕ ВРЗ ОСНОВА НА ЗАСЛУГИ**

Работните места на вработените Министерството за животна средина и Државниот инспекторат за животна средина се групирани во две групи и тоа административни службеници и помошно-технички лица.

Вработувањето на административните службеници во министерството и инспекторатот се уредени со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници, а во однос на инспекторите се применува и Законот за инспекциски надзор.

Вработувањата на помошно техничките лица е регулирано со Законот за работните односи.

<sup>47</sup> <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

Во однос на вработувањата Законот за административни службеници пропишува транспарентни постапки за вработување иако постои огромен простор за унапредување и на законските решенија од овој закон. Она што е потполно нерегулирано е вработувањето на помошно-техничките лица.

Сепак најголем отворен проблем во овој дел од законската регулатива е непостоењето на мерит процедура за именување на директорот на Управата за животна средина и Државниот инспекторат за животна средина.

### ➤ **ЗАКОНСКИ ЗАШТИТНИ МЕХАНИЗМИ ПОВРЗАНИ СО СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ, ПАНТОФЛАЖА И ПРИЈАВУВАЊЕ НА СРЕДСТВАТА И ПОДАРОЦИТЕ**

Со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси воспоставени се законски заштитни механизми поврзани со конфликтот на интереси, пантофлажата, пријавувањето на средствата и подароците. Исто така донесени се Кодекс за етичко однесување на членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата како и Кодекс за административни службеници со кои се регулираат овие аспекти на интегритетот.

Примањето и пријавувањето на подароците за административните службеници е регулирано со Законот за вработените во јавниот сектор согласно кој тие не смеат да примаат подароци поврзани со нивната работа со исклучок на протоколарни и повремени подароци од пониска вредност. Подароци што не ја надминуваат вредноста од 1.000 денари, или подароци добиени од иста личност чијашто вкупна вредност не надминува 3.000 денари во дадена година, се сметаат за подароци од пониска вредност. Подароци примени од страна на службени лица или од меѓународни организации, дадени за време на посети, гостувања или во други слични околности се сметаат за протоколарни подароци. Забраната и ограничувањата, исто така, се однесуваат и на брачниот другар на вработениот, на лица кои живеат заедно со вработениот во вонбрачна заедница, на нивните деца, родители и на лица кои живеат во исто домаќинство.

### ➤ **ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ**

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер претставува добар механизам за транспарентно работење и отвореност на сите институции вклучително и на Министерството за животна средина и Државниот инспекторат за животна средина. Министерството и инспекторатот се обврзани на својата web страна да ги објавува завршните сметки за финансиското работење и да објавува извештаи за работењето.

### ➤ **ОТВОРЕНИ И ТРАНСПАРЕНТНИ НАБАВКИ И КАПИТАЛНИ ИНВЕСТИЦИИ**

Едно од основните постулати врз кои е донесен Законот за јавните набавки е начелото на транспарентност со чие пропишување се обезбедува објавување на планот за јавни набавки, огласите и известувањата поврзани со постапките за јавни набавки, тендерските документации и договорот за јавна набавка како и нивните измени и дополнувања. Овие документи се објавуваат на Електронскиот систем за јавни набавки кој го управува Бирото за јавни набавки и до нив имаат пристап сите заинтересирани страни и пошироката јавност.

Во процесот на планирање на набавките не е обезбедено доволно ниво на транспарентност, односно изборот на постапки кои ќе ги спроведе договорниот орган често подлежи на субјективизам, а утврдувањето на проценетите вредности на набавките во најголем дел се врши врз основа на историски податоци без соодветно истражување на пазарот што создава ризик од нарушување на работниот процес во договорниот орган и необезбедување на доволно ниво на квалитет на набавените стоки, работи и услуги.

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

Тендерските документации и техничките спецификации се документите во кои се утврдуваат правилата согласно кои ќе се спроведе постапката за јавна набавка. Во овој дел постои ризик од намалување на интегритетот на Комисиите за јавни набавки бидејќи не секогаш се составени од стручни лица кои ја познаваат проблематиката за конкретната набавка, а доколку договорниот орган ангажирал надворешни стручни лица за изработка на овие документи истите не се обврзани да потпишуваат изјави за судир на интереси. Дополнително на наведеното постои ризик од влијание на одговорните лица за дефинирање на критериуми за учество во постапката и избор на најповолна понуда со кои би се извршило фаворизирање на определен економски оператор. Еден од најголемите ризици за намалување на интегритетот во системот за јавни набавки се јавува во моментот кога договорниот орган ќе одлучи да спроведе постапка со преговарање без објавување на оглас особено кога набавката се врши од крајна итноста. Начинот на кој се спроведува оваа постапка му овозможува на договорниот орган да ги заобиколи вообичаените правила за транспарентност во јавните набавки и овозможува договорот да се додели по спроведени директни преговори со економскиот оператор без обврска да се обезбеди конкуренција во постапката. Во услови кога не постои прецизна дефиниција за критериуми за утврдување на "итноста" на определена набавка, утврдувањето на итноста на набавката е предмет на субјективно толкување од страна на одговорното лице и создава ризик од нарушување на начелата на конкуренција, транспарентност и еднаков третман и недискриминација на економските оператори како и набавка на стоки работи и услуги по цени кои не соодветствуваат со пазарните.

### **➤ Постапки за пријавување на неправилностите, осигурувајќи и соодветна заштита на укажувачите**

Со Законот за заштита на укажувачите воспоставен е систем за пријавување на неправилностите, осигурувајќи и соодветна заштита на укажувачите. Процесот на укажување се врши пред овластено лице за прием на пријави на укажувачи кое го овластува одговорното лице на институцијата. Покрај ова согласно законската регулатива, одговорното лице министерството и инспекторатот се должни да овластат лице за ефикасно и координирано извршување на правата и обврските кои се однесуваат на класифицирани информации како и лице за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации.

### **СЕОПФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)</u></b>	<b>12</b>	/	/	/	/

Како што може да се види од направената анализа, законската рамка во делот на вработувањето, законски заштитните механизми поврзани со судирот на интереси, пантофлажата и пријавувањето на средствата и подароците, транспарентноста, јавните набавки и капиталните инвестиции и заштитеното пријавување е воспоставена и тоа на централно ниво со системски закони кои ја регулираат оваа материја. Единствен проблем останува непостоењето на процедура за вработување на помошно – технички лица како и именувањето на директорите на Управата за животна средина и инспекторатот. Поради овие недостатоци од 15 бодови кои се предвидени за сеопфатноста на законодавната рамка за интегритетот се доделени 12 бодови.

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

### **b) ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ**

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалникот кој беше доставен до Министерството за животна средина и Државниот инспекторат за животна средина. Дополнително е направена анализа на документи достапни на веб страната на овие две институции, затоа што внатрешните политики и постапки за интегритет се утврдуваат со интерни општи акти кои пак согласно член 10 став 1 алинеја 8 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>48</sup> задолжително мора да бидат објавени на веб страните на институциите.

### **ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
<u>БОДОВИ (од 0 до 10 бодови)</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
	<b>10</b>	/	/	/	/

*Од добиените податоци од Министерството за животна средина и Државниот инспекторат за животна средина, како и од анализата на документите достапни на нивните веб страни произлегува дека двете институции имаат годишни планов<sup>49</sup> и за спречување на корупцијата<sup>50</sup> поради што се доделени максимален број од 10 бодови.*

### **6.6.2. ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ**

Проценката на практичната примена на механизмите за интегритет во пракса е направена врз основа на анализа на:

- Користењето на механизмите за интегритет во практиката за што се предвидени 15 бодови;
- Ефективност на надворешните механизми за контрола на интегритетот за што се предвидени 5 бодови и
- Перцепција на корупцијата и на интегритетот на граѓаните за што се предвидени 5 бодови.

### **c) КОРИСТЕЊЕ НА МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКТИКАТА**

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалниците кои беа доставени до Министерството за животна средина и Државниот инспекторат за животна средина. Дополнително е направена анализа на документи достапни на веб страната на овие институции, затоа што и сите акти и документи во однос на слободните работни места, огласите за вработување, овластеното лице за заштитено внатрешно пријавување, како и службеното лице кое е посредни за информациите од јавен

<sup>48</sup> <https://aspi.mk/wp-content/uploads/2020/09/ЗАКОН-ЗА-СПИ-ПДФ.pdf>

<sup>49</sup> <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2017/12/godisen-plan-za-sprecurvanje-na-korupcija.pdf>

<sup>50</sup> [http://www.sei.gov.mk/uploads/11\(2\).pdf](http://www.sei.gov.mk/uploads/11(2).pdf)

## ***Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025***

карактер, како и податоците за јавните набавки согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер задолжително мора да бидат објавени на веб страните на институциите.

### **КОРИСТЕЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКСА**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)</u></b>	<b>15</b>	/	/	/	/

Од добиените податоци од Министерството за животна средина и Државниот инспекторат за животна средина, како и од анализата за документите достапни на нејзината нивните веб страни може да се заклучи дека двете институции ги користи во пракса востановените политики за интегритет, има објавено акти за внатрешна организација и за систематизација на работните места, има објавено годишен план за јавни набавки, има објавено процедура за заштитено внатрешно пријавување и други интерни процедури. Поради ваквата ажурност и во делот на користењето на политиките за интегритет од можни 15 бодови се доделени сите 15.

#### **d) ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА НА ИНТЕГРИТЕТОТ**

Во однос на состојбата со ефикасноста на надворешните механизми за контрола на интегритетот состојбата не може да биде проценета за 2021 година затоа што надлежните институции сеуште немаат подготвено и објавено статистички податоци за бројот на предмети и изречени мерки за оваа година. При тоа особен проблем е фактот што државата не располага со централизирана статистика и податоци за антикорупциски предмети. Заради комплетност на анализата се користени податоците од 2020 година кои се јавно достапни на веб страните на институциите.

### **ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)</u></b>	<b>4</b>	/	/	/	/

Согласно податоците во Годишниот извештај за работа на ДКСК за 2020 година<sup>51</sup> во однос на секторот животна средина имало поднесено само 1 пријава за корупција.

Државниот завод за ревизија нема вршено ревизија во Агенцијата за млади и спорт за да може да бидат презентирани било какви наоди.

<sup>51</sup> <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/04/ГИ-финал.pdf>



## **Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025**

Државниот завод за ревизија во Годишниот извештај за 2020 година<sup>52</sup> констатира повеќе аспекти од секторот животна средина и тоа во делот на доделувањето на концесиите и надоместоците за концесии (кои согласно Стратегијата не се во секторот животна средина туку во секторот економија и бизнис), во делот на управувањето со отпад што е основниот интерес и на Стратегијата, како и неконзистентност во законските одредби за издавање на Б-интегрирани дозволи.

### **е) ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ**

---

За утврдување на задоволството на граѓаните од услугите во секторот животна средина користени се податоците од Balkan Public Barometer<sup>53</sup>.

#### **ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ**

<b>ГОДИНА</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
	<b>ГОДИНА</b>	<b>ГОДИНА</b>	<b>ГОДИНА</b>	<b>ГОДИНА</b>	<b>ГОДИНА</b>
<b>БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)</b>	<b>2</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>

Согласно податоците од Balkan Public Barometer<sup>54</sup> состојбата со задоволството на граѓаните во Република Северна Македонија од чистотата во општината во која живеат во 2021 врз основа на одговорите од 100 испитаници е следна:

- 8 граѓани се целосно задоволни,
- 30 граѓани се претежно задоволни,
- 25 се ниту задоволни ниту незадоволни,
- 21 граѓани се претежно незадоволни и
- 16 граѓани се целосно незадоволни.
- 

Како што може да се види 38, од испитаните 100 граѓани изразиле задоволство од чистотата во општините во кои живеат.

Врз основа на овие податоците, а поради фактот што само 38% од граѓаните се задоволни од животната средина во која живеат, од вкупно 2 бодови за овој параметар доделени се 4 бодови.

---

<sup>52</sup> <https://dzt.mk/sites/default/files/2021-06/dzt-godisen-izvestaj-2020.pdf>

<sup>53</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/results/2/public>

<sup>54</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/results/2/public>

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

**ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ ЖИВОТНА СРЕДИНА**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021 ГОДИНА</u>	<u>2022</u> <u>ГОДИНА</u>	<u>2023</u> <u>ГОДИНА</u>	<u>2024</u> <u>ГОДИНА</u>	<u>2025</u> <u>ГОДИНА</u>
Реализација за Стратегијата (вкупно 50 бодови)	/ бодови				
Интегритет (вкупно 50 бодови)	43 бодови				
<b><u>ВКУПНО СЕКТОР ЗДРАВСТВО (од 0 до 45 бодови)</u></b>	43 бодови	/	/	/	/
<b><u>ОЦЕНА СЕКТОР ЗДРАВСТВО (од 0 до 45 бодови)</u></b>	3 <sup>55</sup>	/	/	/	/

*РЕЗИМЕ:* Од направената проценка произлегува дека од вкупно 50 бодови во секторот спорт (поради тоа што не се предвидени активности со Стратегијата за 2021 година не е извршено бодување во овој дел од анализата) има 43 бодови што е исклучителен резултат, меѓутоа треба да се земе во предвид дека во овој сектор има сам две институции, кои во целост ги исполнуваат своите законски обврски во делот на интегритетот.

**7. ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ ЗЕМЈОДЕЛСТВО**

**7.1. СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ**

Во секторот земјоделство има пет институции на централната власт како и осум јавни претпријатија со вкупно 3.573 вработени.

Иако Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство освен земјоделството ги покрива и шумарството и водостопанството, има и шест органи во состав, а клучните институции поврзани со земјоделството, покрај министерството се Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за унапредување и развој на земјоделството и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој.

Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство е одговорно за креирање на политиките и за изготвување на законите во областа на земјоделството.

Државниот инспекторат за земјоделство е одговорен за надзор над спроведувањето на законите поврзани со земјоделството.

Агенцијата за унапредување и развој на земјоделството е одговорна за унапредување и развој на земјоделството, за соработка со земјоделските здруженија и со единиците на локалната самоуправа, за насочување на земјоделските производители за производство на култури и производи согласно потребите на пазарот, давање насоки за развој на земјоделството врз основа

<sup>55</sup> Од 0 до 20 бодови оценка „1“, од 21 до 40 бодови оценка „2“, од 41 до 60 бодови оценка „3“, од 61 до 80 бодови оценка „4“ и од 81 до 95 бодови оценка „5“.

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

на теренските сознанија, за пренос на стручни знаења на директните земјоделски производители како и за научно применети достигнувања во земјоделското производство, давајќи насоки за избор на соодветна земјоделска механизација и опрема за земјоделско и сточарско производство и нејзина соодветна и рационална употреба, спроведување предавања, демонстрации за современо складирање и преработка и подготовка за пласман на земјоделските производи.

Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој е одговорна за спроведување на мерките за директни плаќања во земјоделството, за интервенции на пазарот на земјоделски производи, спроведување на производствени квоти, спроведување на мерките за рурален развој, за реализација на средствата од фондовите за претпристапна помош на Европската Унија за рурален развој и за спроведување на мерките за државна помош во земјоделството.

### 7.2. Утврдена состојба и главни активности во секторот здравство согласно Стратегијата

Согласно Стратегијата, стратешки цели во секторот земјоделство во периодот 2021 – 2025 година се:

- 1) Редифинирање на системот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост и воспоставување на ефективен надзор врз намената на користење на земјиштето и исполнувањето на договорите за користење на државно земјоделско земјиште;
- 2) Често менувања на регулативата и непрецизни критериуми за доделување на субвенции;
- 3) Недоволен број на вработени и нивна едукација, недоволна асистенција за упатување на граѓаните, нетранспарентност на постапките;
- 4) Концентрација на надлежности при креирање на политиките, нивното спроведување и надзор во областа храна;
- 5) Концентрација на надлежности при креирање на политиките, нивното спроведување и надзор во областа на ветеринарството;

Во насока на реализација на утврдените стратешки цели, со Акцискиот план за реализација на Стратегијата предвидено е во периодот 2021 – 2025 година да бидат реализирани следните мерки и активности:

Мерка	Активност
<b>1. Зајакнување на надзорот над наменското користење на земјиштето и реализација на договорите за закуп на земјоделско земјиште</b>	1.1. Пропишување на детални процедури за вршење на надзор над наменското користење и реализација на договорите за закуп на земјоделско земјиште
	1.2. Измена на Законот за користење на земјоделско земјиште во насока на дефинирање на санкции за утврдени прекршувања, особено кај членовите на комисијата, кај организационата единица за управување со земјоделско земјиште и кај надлежните инспектори кои спроведуваат надзор кај економските оператори кои имаат земјоделско земјиште под концесија

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

<p><b>2. Ревидирање на правилата за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост</b></p>	<p>2.1. Ревидирање на методологијата за продажба на Државно земјоделско земјиште согласно пазарните услови врз основа на класи на земјоделско земјиште</p>
<p><b>3. Формирање на самостоен орган на државна управа основан од Собранието на Република Северна Македонија за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост</b></p>	<p>3.1. Менување на правниот статус на комисијата за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост како самостоен орган на државна управа основана од Собранието на Република Северна Македонија преку носење на закон</p>
<p><b>4. Креирање на нови мерки и политики за поддршка засновани на начела за зачувување на животната средина, воведување на добри земјоделски практики и производство на здрава и безбедна храна, како и економски оправдани износи на субвенции</b></p>	<p>4.1 Пропишување на јасни и детални процедури за начинот на воведување на нови мерки со кои ќе овозможат заштита на животната средина и ќе се воведат добри земјоделски практики и производство на здрава и безбедна храна</p> <p>4.2. Креирањето на секоја мерка да биде проследено со индикатор на успех заради следење на ефектите од финансиската поддршка.</p>
<p><b>5. Воспоставување на мерливост на ефектите од примената на мерките за финансиска поддршка во земјоделието</b></p>	<p>5.1. Утврдување на Методологија со која ќе се обезбеди мерките за субвенционирање да се во улога на развој на земјоделството, а износите на субвенциите да бидат економски оправдани и го стимулираат реалното производство</p>
<p><b>6. Зајакнување на човечките капацитетите на институциите заради навремено и транспарентно запознавање на потенцијалните корисници со релевантни информации за полесен пристап до овие средства и навремено постапување по барањата</b></p>	<p>6.1. Зајакнување на човечките ресурси заради навремено постапување по барања за финансиска поддршка</p> <p>6.2 Воспоставување на надлежност за поднесување на барања за директни плаќања (субвенции) кај еден надлежен орган за континуирана постапка на апликација</p> <p>6.3. Донесување на законско решение за воспоставување советодавни служби за давање помош на потенцијалните корисници за доделување на финансиска поддршка</p>
<p><b>7. Зголемување на транспарентноста на постапките и запознавање на потенцијалните корисници со релевантни информации за полесен пристап до овие средства.</b></p>	<p>7.1. Да се воспостават процедури за транспарентност-известување на потенцијалните корисници за условите за доделување на финансиска поддршка</p> <p>7.2. Да се спроведат обуки на вработените за унапредување на нивните знаења и зголемување на интегритетот</p>

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

<b>8. Разграничување на надлежностите за креирање на политики, нивно соведување и надзор</b>	8.1. Промена на законодавниот пакет во областа на храна во насока на разграничување на надлежностите за креирање на политики, нивно спроведување, надзор и водење на прекршочни постапки од областа на храна и храна за животни во Закон за безбедност на храна и Закон за безбедност на храна за животни 8.2. Формирање на посебен орган за инспекциската служба за храна или преземање на инспекторите во Државен инспекторат за земјоделство
<b>9. Разграничување на надлежностите во трите сегмента креирање на политики, спроведување на стручни надлежности и спроведување на надзор</b>	9.1. Промена на законодавниот пакет во насока на разграничување на надлежностите за креирање на политики, нивно спроведување, надзор и водење на прекршочни постапки од областа на ветеринарното здравство; Закон за ветеринарно здравство, Закон за ветеринарно медицински производи, Закон за нус производи од животинско потекло, Закон за идентификација и регистрација на животни 9.2. Формирање на посебен орган за инспекциската служба за ветеринарно здравство од органот кој спроведува имплементација на политиките во ветеринарно здравство во посебен инспекторат или преземање на инспекторите во Државен инспекторат за земјоделство

**7.3. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА**

Секторот земјоделство, шумарство и водостопанство е регулиран со 22 основни закони со повеќе од 50 подзаконски акти. Од аспект на спречувањето на корупцијата и на судирот на интереси во областа на земјоделството, најрелевантни се Законот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост, Законот за безбедноста на храната, Законот за основање на Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој и Законот за основање на Агенција за поттикнување и развој на земјоделството.

Со Законот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост („Службен весник на Република Македонија” бр. 87/13, 106/13, 137/13, 61/15, 97/15, 215/15, 53/16 и 51/18) се уредува продажбата на земјоделско земјиште во државна сопственост на начин, постапка и услови согласно со овој закон. Од аспект на антикорупциските политики и спречувањето на судирот на интереси релевантни се сите одредби од овој закон, а поради тоа што воопшто не се содржани јасни критериуми, кој и под кои услови може да се стекне со правото да откупи земјоделско земјиште во државна сопственост, целиот закон е дискутабилен и треба да биде целосно ревидиран.

Законот за безбедност на храната („Службен весник на Република Македонија” број 157/10, 53/11, 1/12, 164/13, 187/13, 43/14, 72/15, 84/15, 129/15, 213/15, 39/16 и 64/18) се уредуваат основните начела за безбедност на храна и храна за животни, општите и посебните хигиенски барања за храната, организационите структури на системот на безбедност на храна и официјални контроли на храна и храна за животни. Се работи за закон кој на системски начин го регулира

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

системот кој треба да гарантира безбедност на храната, а од аспект на антикорупциските политики проблематично е отсуството на мерит процедури за именување на директор и заменик директор на Агенцијата за храна и ветеринарство.

Законот за основање на Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој („Службен весник на Република Македонија“ бр. 72/07, 5/09, 43/14, 193/15, 39/16, 164/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 190/19) го уредува основањето, надлежностите, организацијата и начинот на вршење на работата и раководењето со Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој и се утврдуваат изворите за обезбедување на средства за финансирање на работата на Агенцијата и нивната намена, како и други прашања од значење за развојот на земјоделството и руралните средини. Овој закон не содржи никакви критериуми по кои ќе се врши доделувањето на финансиската поддршка, поради што целиот закон треба да биде предмет на ревидирање. Дополнително од аспект на антикорупциските политики проблематично е отсуството на мерит процедури за именување на директор и заменик директор на Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој.

Со Законот за основање на Агенција за поттикнување и развој на земјоделството („Службен весник на Република Македонија“ бр. 3/98, 43/14, 64/18 и 27/19) се основа Агенцијата за поттикнување и развој на земјоделството која треба да дава стручна помош на земјоделците и сточарите а со цел за зголемување на квалитетот и квантитетот на земјоделското производство и неговата поголема искористеност. И во овој закон проблематична е процедурата за именување на директор на Агенцијата и неговиот заменик, но истовремено мора да се потенцира дека Агенција за поттикнување и развој на земјоделството и Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој имаат иста цел а тоа е развој на земјоделството поради што мора да се преиспита потребата од постоење на два различни органи и дури 4 функционери кои имаат единствена цел.

### 7.4. СПРОВЕДЕНИ ИСТРАЖУВАЊА ЗА УТВРДУВАЊЕ НА СТЕПЕНОТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА

Заради утврдување на степенот на реализација на мерките и активностите утврдени со Акцискиот план од Стратегијата направени како и заради проценка на интегритетот во областа согласно Методологијата направени се следниве истражувања:

7. Во соработка со ДКСК подготвени се прашалници со специфични прашања за Министерството за животна средина и Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој и Агенцијата за поттикнување и развој на земјоделството.
8. Направена е проверка и анализа на сите достапни документи на веб страните на институциите од точка 1;
9. Направена е проверка и анализа на последните измени и дополнувања на законите и подзаконските акти кои се опфатени со Акцискиот план и
10. Направена е проверка и Анализа на податоците достапни на Балкан Барометар<sup>56</sup>;

Прашалниците се доставени електронски на 4 ноември 2021 година, до контакт лица определени од самите институции, при што одговор доставија само две институции и тоа Агенцијата за храна и ветеринарство и Државниот инспекторат за земјоделство.

---

<sup>56</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/home>

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

**7.5. СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ОД СТРАТЕГИЈАТА**

Од предвидените 9 мерки и 16 активности кои се однесуваат на секторот спорт не. При тоа за следниве мерки рокот беше 2021 година:

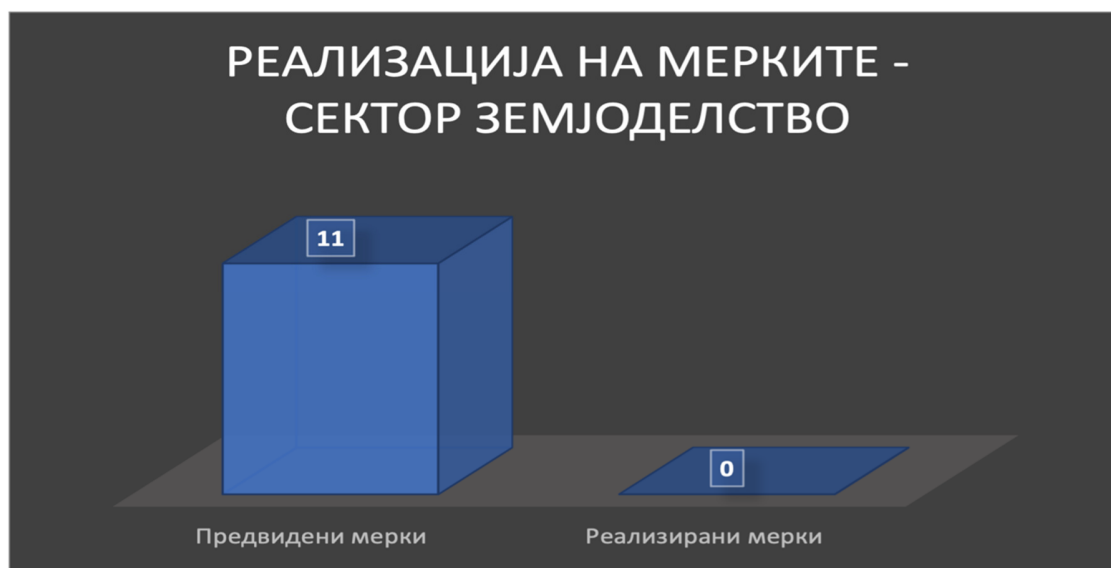
Реден број	Активност	Рок	Реализација
1.	Пропишување на детални процедури за вршење на надзор над наменското користење и реализација на договорите за закуп на земјоделско земјиште	2021 година	Не реализирано
2.	Измена на Законот за користење на земјоделско земјиште во насока на дефинирање на санкции за утврдени прекршувања, особено кај членовите на комисијата, кај организационата единица за управување со земјоделско земјиште и кај надлежните инспектори кои спроведуваат надзор кај економските оператори кои имаат земјоделско земјиште под концесија	2021 година	Не реализирано
3.	Ревидирање на методологијата за продажба на Државно земјоделско земјиште согласно пазарните услови врз основа на класи на земјоделско земјиште	2021 година	Не реализирано
4.	Зајакнување на човечките ресурси заради навремено постапување по барања за финансиска поддршка	2021 година	Не реализирано
5.	Воспоставување на надлежност за поднесување на барања за директни плаќања (субвенции) кај еден надлежен орган за континуирана постапка на апликација	2021 година	Не реализирано
6.	Да се воспостават процедури за транспарентност- известување на потенцијалните корисници за условите за доделување на финансиска поддршка	2021 година	Не реализирано
7.	Да се спроведат обуки на вработените за унапредување на нивните знаења и зголемување на интегритетот	2021 година	Не реализирано
8.	Промена на законодавниот пакет во областа на храна во насока на разграничување на надлежностите за креирање на политики, нивно спроведување, надзор и водење на прекршочни постапки од областа на храна и храна за животни во Закон за безбедност	2021 година	Не реализирано



*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

	на храна и Закон за безбедност на храна за животни		
9.	Формирање на посебен орган за инспекциската служба за храна или преземање на инспекторите во Државен инспекторат за земјоделство	2021 година	Не реализирано
10.	Промена на законодавниот пакет во насока на разграничување на надлежностите за креирање на политики, нивно спроведување, надзор и водење на прекршочни постапки од областа на ветеринарното здравство; Закон за ветеринарно здравство, Закон за ветеринарно медицински производи, Закон за нус производи од животинско потекло, Закон за идентификација и регистрација на животни	2021 година	Не реализирано
11.	Формирање на посебен орган за инспекциската служба за ветеринарно здравство од органот кој спроведува имплементација на политиките во ветеринарно здравство во посебен инспекторат или преземање на инспекторите во Државен инспекторат за земјоделство	2021 година	Не реализирано

Како што може да се види во Акцискиот план од Националната стратегија за 2021 година се предвидени вкупно 11 активности од кои не е реализирана ниту една. Дополнително за уште 5 активности рокот 2022 година.



*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

**ПОЧЕТНА ПРОЦЕНКА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021 ГОДИНА</u>	<u>2022</u> <u>ГОДИНА</u>	<u>2023</u> <u>ГОДИНА</u>	<u>2024</u> <u>ГОДИНА</u>	<u>2025 ГОДИНА</u>
<u>ПРЕДВИДЕНИ АКТИВНОСТИ</u>	11	2	/	/	/
<u>РЕАЛИЗИРАНИ АКТИВНОСТИ</u>	0	/	/	/	/
<u>ПРОЦЕНТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА</u>	0%	/	/	/	/
<u>БОДОВИ (од 0 до 50 бодови)</u>	0	/	/	/	/

За почетната проценка за реализација на стратегијата се предвидени 50 бодови. Со оглед на тоа што за 2021 година од предвидени 11 активности не е реализирана ниту една доделени се 0 бодови.

**7.6. ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ**

---

Националната стратегија за спречување на корупцијата и на судирот на интереси за периодот 2021-2025 година<sup>57</sup> дефинира повеќе приоритетни прашања поврзани со интегритетот. Проблемите поврзани со постапките за вработување, судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување како хоризонтални прашања се јасно и експлицитно препознаени во Стратегијата. За овој дел од Анализата е користена Методологијата за проценка на интегритетот. При тоа овој дел од анализата е структуриран во два дела и тоа:

- Законодавство/постапки и
- Практична примена/успешност.

**7.6.1. ЗАКОНОДАВСТВО/ПОСТАПКИ**

---

Анализата на законодавството во однос на интегритетот е направена преку:

- Анализа на сеопфатноста и соодветноста на законската рамка за што се предвидени 15 бодови и
- Анализа на внатрешни политики и постапки за интегритет за што се предвидени 10 бодови.

**а) СЕОПФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНСКАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ**

---

Законската рамка за интегритетот ги опфаќа постапките за вработување и именување, пријавувањето на судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување, при што е констатирана следнава состојба:

- **ТРАНСПАРЕНТНО ВРАБОТУВАЊЕ ВРЗ ОСНОВА НА ЗАСЛУГИ**

---

<sup>57</sup> <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

Работните места на вработените Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за унапредување и развој на земјоделството и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој се групирани во две групи и тоа административни службеници и помошно-технички лица.

Вработувањето на административните службеници во сите овие институции е уредено со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници, а во однос на инспекторите се применува и Законот за инспекциски надзор.

Вработувањата на помошно техничките лица е регулирано со Законот за работните односи.

Во однос на вработувањата Законот за административни службеници пропишува транспарентни постапки за вработување иако постои огромен простор за унапредување и на законските решенија од овој закон. Она што е потполно нерегулирано е вработувањето на помошно-техничките лица.

Сепак најголем отворен проблем во овој дел од законската регулатива е непостоењето на мерит процедура за именување на директори и заменици директори во Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за унапредување и развој на земјоделството и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој.

### ➤ **ЗАКОНСКИ ЗАШТИТНИ МЕХАНИЗМИ ПОВРЗАНИ СО СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ, ПАНТОФЛАЖА И ПРИЈАВУВАЊЕ НА СРЕДСТВАТА И ПОДАРОЦИТЕ**

Со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси воспоставени се законски заштитни механизми поврзани со конфликтот на интереси, пантофлажата, пријавувањето на средствата и подароците. Исто така донесени се Кодекс за етичко однесување на членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата како и Кодекс за административни службеници со кои се регулираат овие аспекти на интегритетот.

Примањето и пријавувањето на подароците за административните службеници е регулирано со Законот за вработените во јавниот сектор согласно кој тие не смеат да примаат подароци поврзани со нивната работа со исклучок на протоколарни и повремени подароци од пониска вредност. Подароци што не ја надминуваат вредноста од 1.000 денари, или подароци добиени од иста личност чијашто вкупна вредност не надминува 3.000 денари во дадена година, се сметаат за подароци од пониска вредност. Подароци примени од страна на службени лица или од меѓународни организации, дадени за време на посети, гостувања или во други слични околности се сметаат за протоколарни подароци. Забраната и ограничувањата, исто така, се однесуваат и на брачниот другар на вработениот, на лица кои живеат заедно со вработениот во вонбрачна заедница, на нивните деца, родители и на лица кои живеат во исто домаќинство.

### ➤ **ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ**

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер претставува добар механизам за транспарентно работење и отвореност на сите институции вклучително и на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за унапредување и развој на земјоделството и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој. Сите овие институции се обврзани на својата веб страна да ги објавува завршните сметки за финансиското работење и да објавува извештаи за работењето.

### ➤ **ОТВОРЕНИ И ТРАНСПАРЕНТНИ НАБАВКИ И КАПИТАЛНИ ИНВЕСТИЦИИ**

Едно од основните постулати врз кои е донесен Законот за јавните набавки е начелото на транспарентност со чие пропишување се обезбедува објавување на планот за јавни набавки, огласите и известувањата поврзани со постапките за јавни набавки, тендерските документации и

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

договорот за јавна набавка како и нивните измени и дополнувања. Овие документи се објавуваат на Електронскиот систем за јавни набавки кој го управува Бирото за јавни набавки и до нив имаат пристап сите заинтересирани страни и пошироката јавност.

Во процесот на планирање на набавките не е обезбедено доволно ниво на транспарентност, односно изборот на постапки кои ќе ги спроведе договорниот орган често подлежи на субјективизам, а утврдувањето на проценетите вредности на набавките во најголем дел се врши врз основа на историски податоци без соодветно истражување на пазарот што создава ризик од нарушување на работниот процес во договорниот орган и необезбедување на доволно ниво на квалитет на набавените стоки, работи и услуги.

Тендерските документации и техничките спецификации се документите во кои се утврдуваат правилата согласно кои ќе се спроведе постапката за јавна набавка. Во овој дел постои ризик од намалување на интегритетот на Комисиите за јавни набавки бидејќи не секогаш се составени од стручни лица кои ја познаваат проблематиката за конкретната набавка, а доколку договорниот орган ангажирал надворешни стручни лица за изработка на овие документи истите не се обврзани да потпишуваат изјави за судир на интереси. Дополнително на наведеното постои ризик од влијание на одговорните лица за дефинирање на критериуми за учество во постапката и избор на најповолна понуда со кои би се извршило фаворизирање на определен економски оператор.

Еден од најголемите ризици за намалување на интегритетот во системот за јавни набавки се јавува во моментот кога договорниот орган ќе одлучи да спроведе постапка со преговарање без објавување на оглас особено кога набавката се врши од крајна итност. Начинот на кој се спроведува оваа постапка му овозможува на договорниот орган да ги заобиколи вообичаените правила за транспарентност во јавните набавки и овозможува договорот да се додели по спроведени директни преговори со економскиот оператор без обврска да се обезбеди конкуренција во постапката. Во услови кога не постои прецизна дефиниција за критериуми за утврдување на "итноста" на определена набавка, утврдувањето на итноста на набавката е предмет на субјективно толкување од страна на одговорното лице и создава ризик од нарушување на начелата на конкуренција, транспарентност и еднаков третман и недискриминација на економските оператори како и набавка на стоки работи и услуги по цени кои не соодветствуваат со пазарните.

### **➤ ПОСТАПКИ ЗА ПРИЈАВУВАЊЕ НА НЕПРАВИЛНОСТИТЕ, ОСИГУРУВАЈЌИ И СООДВЕТНА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ**

Со Законот за заштита на укажувачите воспоставен е систем за пријавување на неправилностите, осигурувајќи и соодветна заштита на укажувачите. Процесот на укажување се врши пред овластено лице за прием на пријави на укажувачи кое го овластува одговорното лице на институцијата. Покрај ова согласно законската регулатива, одговорното лице министерството и инспекторатот се должни да овластат лице за ефикасно и координирано извршување на правата и обврските кои се однесуваат на класифицирани информации како и лице за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации.

### **СЕОПФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)</u></b>	<b>8</b>	/	/	/	/

Како што може да се види од направената анализа, законската рамка во делот на вработувањето, законски заштитните механизми поврзани со судирот на интереси,

## ***Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025***

пантофлажата и пријавувањето на средствата и подароците, транспарентноста, јавните набавки и капиталните инвестиции и заштитеното пријавување е воспоставена и тоа на централно ниво со системски закони кои ја регулираат оваа материја. Единствен проблем останува непостоењето на процедура за вработување на помошно – технички лица како и именувањето на директорите на Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за унапредување и развој на земјоделството и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој. Поради овие недостатоци, а имајќи го во предвид фактот дека дури 8 функционери се именуваат без мерит процедура од 15 бодови кои се предвидени за сеопфатноста на законодавната рамка за интегритетот се доделени 8 бодови.

### **б) ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ**

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалникот кој беше доставен до Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за унапредување и развој на земјоделството и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој. Дополнително е направена анализа на документи достапни на веб страната на овие две институции, затоа што внатрешните политики и постапки за интегритет се утврдуваат со интерни општи акти кои пак согласно член 10 став 1 алинеја 8 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>58</sup> задолжително мора да бидат објавени на веб страните на институциите.

### **ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 10 бодови)</u></b>	<b>6</b>	/	/	/	/

Од добиените податоци од Државниот инспекторат за земјоделство и Агенцијата за храна и ветеринарство, како и од анализата на документите достапни на веб страните на сите 5 институции се констатира дека единствено двете институции кои одговорија на прашалникот, односно Државниот инспекторат за земјоделство<sup>59</sup>, Агенцијата за храна и ветеринарство<sup>60</sup> и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој<sup>61</sup>

<sup>58</sup> <https://aspi.mk/wp-content/uploads/2020/09/ЗАКОН-ЗА-СПИ-ПДФ.pdf>

<sup>59</sup> Арх.05-690/1 од 04.08.2021

<sup>60</sup> Годишен план за спречување корупција во Агенција за храна и ветеринарство за 2021, бр. 02-609/3 од 21.07.2021

<sup>61</sup> [http://www.ipardpa.gov.mk/Root/mak/default\\_mak.asp](http://www.ipardpa.gov.mk/Root/mak/default_mak.asp)

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

имаат Годишни планови за спречување на корупцијата. Поради наведеното од предвидените 10 бодови доделени се 6.

### **7.6.2. ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ**

Проценката на практичната примена на механизмите за интегритет во пракса е направена врз основа на анализа на:

- Користењето на механизмите за интегритет во практиката за што се предвидени 15 бодови;
- Ефективност на надворешните механизми за контрола на интегритетот за што се предвидени 5 бодови и
- Перцепција на корупцијата и на интегритетот на граѓаните за што се предвидени 5 бодови.

#### **с) КОРИСТЕЊЕ НА МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКТИКАТА**

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалниците кои беа доставени до Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за унапредување и развој на земјоделството и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој. Дополнително е направена анализа на документи достапни на веб страната на овие институции, затоа што и сите акти и документи во однос на слободните работни места, огласите за вработување, овластеното лице за заштитено внатрешно пријавување, како и службеното лице кое е посредни за информациите од јавен карактер, како и податоците за јавните набавки согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер задолжително мора да бидат објавени на веб страните на институциите.

#### **КОРИСТЕЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКСА**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)</u></b>	<b>15</b>	/	/	/	/

Од добиените податоци од како и од анализата за документите достапни на нејзината нивните веб страни може да се заклучи дека Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за унапредување и развој на земјоделството и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој ги користи во пракса востановените политики за интегритет, има објавено акти за внатрешна организација и за систематизација на работните места, има објавено годишен план за јавни набавки, има објавено процедура за заштитено внатрешно пријавување и други интерни процедури. Поради ваквата ажурност и во делот на користењето на политиките за интегритет од можни 15 бодови се доделени сите 15.

## Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025

### d) ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА НА ИНТЕГРИТЕТОТ

Во однос на состојбата со ефикасноста на надворешните механизми за контрола на интегритетот состојбата не може да биде проценета за 2021 година затоа што надлежните институции сеуште немаат подготвено и објавено статистички податоци за бројот на предмети и изречени мерки за оваа година. При тоа особен проблем е фактот што државата не располага со централизирана статистика и податоци за антикорупциски предмети. Заради комплетност на анализата се користени податоците од 2020 година кои се јавно достапни на веб страните на институциите.

#### **ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА**

ГОДИНА	2021	2022	2023	2024	2025
	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА
<b>БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)</b>	<b>3</b>	/	/	/	/

Согласно податоците во Годишниот извештај за работа на ДКСК за 2020 година<sup>62</sup> во однос на секторот земјоделство немало поднесено ниту една пријава за незаконитост.

Државниот завод за ревизија нема вршено ревизија во секторот земјоделство во 2020 година.

Поради отсуството на пријави за секторот земјоделство, како и поради немањето ревизорски податоци за овој период од предвидените 5 бодови доделени се 3.

### e) ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ

За утврдување на задоволството на граѓаните од услугите во секторот спорт како и за перцепцијата на корупцијата во овој сектор нема податоци на Balkan Public Barometer<sup>63</sup>, ниту пак може да се пронајдат било какви релевантни истражувања во овој дел поради што воопшто не е извршена проценка на задоволството на граѓаните за секторот земјоделство.

#### **ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ**

ГОДИНА	2021	2022	2023	2024	2025
	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА
<b>БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)</b>	/	/	/	/	/

<sup>62</sup> <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/04/ГИ-финал.pdf>

<sup>63</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/results/2/public>



*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

**ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ ЗЕМЈОДЕЛСТВО**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021 ГОДИНА</u>	<u>2022</u> <u>ГОДИНА</u>	<u>2023</u> <u>ГОДИНА</u>	<u>2024</u> <u>ГОДИНА</u>	<u>2025</u> <u>ГОДИНА</u>
Реализација за Стратегијата (вкупно 50 бодови)	<b>0 бодови</b>				
Интегритет (вкупно 50 бодови)	<b>32 бодови</b>				
<b>ВКУПНО СЕКТОР ЗДРАВСТВО (од 0 до 45 бодови)</b>	<b>32 бодови</b>	/	/	/	/
<b>ОЦЕНА СЕКТОР ЗДРАВСТВО (од 0 до 45 бодови)</b>	<b>3<sup>64</sup></b>	/	/	/	/

*РЕЗИМЕ:* Од направената проценка произлегува дека од вкупно 95 бодови во секторот спорт (поради немање на податоци и истражувања за задоволството на граѓаните) има 32 бодови, и тоа пред се заради постоењето на системска законска рамка за вработување, јавни набавки, транспарентност и заштита на укажувачи. Во извештајниот период не е реализирана ниту една активност од Акцискиот план.

**8. ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА И ТРГОВСКИ ДРУШТВА ВО ДРЖАВНА СОСПТВЕНОСТ**

**8.1. СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ**

Во овој сектор има два вида субјекти со многу сличен статус. Првиот вид се јавните претпријатија, а вториот се компаниите во државна сопственост. И централната власт и општините можат да основаат јавни претпријатија и акционерски друштва во државна сопственост.

Согласно годишниот извештај на МИОА од ИСУЧР за 2020 година<sup>65</sup> вкупниот број јавни претпријатија е 144 со 17.722 вработени.

Исто така, има податоци за 14 компании во државна сопственост во кои државата е сопственик на 100% од акциите. Нема податоци за трговски друштва во сопственост на општини, но согласно законската рамка, секоја општина може да основа компанија. Клучни јавни претпријатија на централно ниво се Јавното претпријатие за државни патишта и Јавното претпријатие за железничка

<sup>64</sup> Од 0 до 20 бодови оценка „1“, од 21 до 40 бодови оценка „2“, од 41 до 60 бодови оценка „3“, од 61 до 80 бодови оценка „4“ и од 81 до 95 бодови оценка „5“.

<sup>65</sup> [https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/reports/izvestaj\\_registar\\_2020\\_rev.1.01.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestaj_registar_2020_rev.1.01.pdf)

## **Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025**

инфраструктура, а на локално ниво, Јавното сообраќајно претпријатие Скопје и Јавното претпријатие Водовод и канализација Скопје.

Клучни акционерски друштва во државна сопственост се АД ЕСМ и АД МЕПСО.

### **8.2. Утврдена состојба и главни активности во секторот здравство согласно Стратегијата**

Согласно Стратегијата, стратешки цели во однос на јавните претпријатија и акционерските друштва во сопственост на државата во периодот 2021 – 2025 година се:

- 1) обезбедување на унифицирани и официјални информации за правни лица во сопственост на државата и ЕЛС;
- 2) воспоставување на системски пристап за превенција од корупција во претпријатија во сопственост на државата и ЕЛС;
- 3) воспоставување на унифицирана и соодветна правна рамка за работењето на претпријатијата во сопственост на државата и ЕЛС.

Во насока на реализација на утврдените стратешки цели, со Акцискиот план за реализација на Стратегијата предвидено е во периодот 2021 – 2025 година да бидат реализирани следните мерки и активности:

<b>Мерка</b>	<b>Активност</b>
<b>1. Изготвување на единствена база на податоци за правни лица основани согласно Законот за јавни претпријатија и Законот за трговски друштва каде државата и локалната самоуправа е сопственик или има сопственички удели.</b>	1.1. Воспоставување на регистар и негово ажурирање со податоци за сопствеништвото и финансиските резултати во претпријатијата
	2.1 Изготвување на антикорупциска програма за претпријатијата во доминантна сопственост на државата и ЕЛС
<b>2. Воведување и имплементација на антикорупциска програма за претпријатијата во доминантна сопственост на државата и ЕЛС</b>	2.2. Усвојување на антикорупциската програма за претпријатијата во доминантна сопственост на државата и ЕЛС од страна на Владата
	2.3. Воспоставување на ефикасен мониторинг на примената на програмата.
	3.1. Компаративна анализа на законодавството со земјите од регионот и земји членки на ЕУ во насока на детектирање на добри решенија
<b>3. Воспоставување на единствена законска рамка за работењето на трговски друштва во доминантна сопственост на државата и ЈП основани од Владата и локалната самоуправа.</b>	3.2. Донесување на единствен закон со кој ќе се уреди работењето на овие категории правни субјекти

### 8.3. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА

---

Во однос на јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост релевантни се два закони и тоа Законот за јавните претпријатија и Законот за трговските друштва.

Со Законот за јавните претпријатија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/96, 9/97, 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 97/10, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15, 39/16, 64/18 и 35/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19) се регулира основањето на јавните претпријатија, раководењето со нив, вработувањето на давателите на јавни услуги и други прашања во однос на статусот на јавните претпријатија и вработените во нив. Од аспект на антикорупциските политики релевантни се прашањата во однос на:

- 1) именувањето на членови на управни и надзорни одбори и директори,
- 2) извршувањето на надлежностите од страна на управните и надзорните одбори,
- 3) вработувањето на давателите на јавни услуги.

Анализата на законските одредби укажува на отсуство на мерит постапки за именување на членови на управни и надзорни одбори во јавните претпријатија и на директори, како и отсуство на мерит постапки за вработување на даватели на јавни услуги. Немањето на квалитетен кадар во управните и надзорните тела како и на менаџерските позиции во јавните претпријатија може да влијае негативно во реализација на нивните надлежности.

Со Законот за трговските друштва („Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/04, 84/05, 25/07, 87/08, 42/10, 48/10, 24/11, 166/12, 70/13, 119/13, 120/13, 187/13, 38/14, 41/14, 138/14, 88/15, 192/15, 6/16, 30/16, 61/16, 64/18 и 120/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 290/20 и 215/21) се уредува/уредуваат: трговецот (според дејноста, формата, природата и обемот на дејноста, уписот); трговецот - поединец; основната главнина; уделите и акциите; договорот за друштвото; односно статутот на друштвото; преддруштвото; времето на траење на друштвото; својството на правно лице на друштвото (правниот субјективитет); подружниците; одговорноста за обврските на друштвото; посебната одговорност на содружниците, односно на акционерите; лицата кои можат, односно лицата кои не можат да основаат друштво; условите под кои странско лице може да биде содружник, односно акционер; правата на странските лица; ништовноста на друштвото; влоговите (парични и непарични); забраната за ослободување од обврската за уплата, односно внесување на влог; учеството во добивката; правото на информираност на содружникот, односно на акционерот; правниот режим на имотот на друштвото; заштитата на правата на содружниците, односно на акционерите пред судот; оцената на законитоста; белезите на трговското друштво (фирмата, седиштето, предметот на работење); застапувањето (застапник по закон, застапник по полномошно и полномошник по вработување); трговскиот полномошник; трговскиот патник; трговскиот регистар; уписите во трговскиот регистар и нивното објавување; условите за основање, управувањето, надзорот; намалувањето и зголемувањето на основната главнина; односите меѓу содружниците, односно акционерите; и другите прашања коишто се од значење за различните форми на трговските друштва, јавното трговско друштво, командитното друштво, друштвото со ограничена одговорност, акционерското друштво и командитното друштво со акции; големите зделки и зделките на друштвото со заинтересирана страна; трговските книги; годишните сметки и финансиските извештаи и нивната ревизија; дивидендата; учеството во други трговски друштва (поврзани друштва); консолидираните годишни сметки и консолидираните финансиски извештаи; преобразбата на друштвото од една во друга форма на друштво; присоединувањето, спојувањето и поделбата на друштвата; ликвидацијата на друштвото; стопанската интересна заедница; странското трговско друштво и странскиот трговец-поединец; подружниците на странско друштво, односно на странски трговец-

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

поединец и претставништва на странски друштва; контролата и надзорот; казнените одредби како и на преодниот режим за примената на овој закон. Овој закон е наменет за приватни фирми и единствено што пропишува за акционерските друштва во целосна и доминантна државна сопственост се минимални критериуми за управител. Овој закон воопшто не е соодветен за акционерските друштва во државна сопственост затоа што не содржи никакви критериуми и постапки на раководење и за вработување поради што е особено ранлив на коруптивни активности.

### **8.4. СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ОД СТРАТЕГИЈАТА**

Од предвидените 3 мерки и 6 активности кои се однесуваат на јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост 2 активности се предвидени за 2022 година, 2 активности се предвидени за 2023 година и 2 активности за 2024 година.

#### **ПОЧЕТНА ПРОЦЕНКА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА**

<b><u>ГОДИНА</u></b>	<b><u>2021 ГОДИНА</u></b>	<b><u>2022</u></b>	<b><u>2023</u></b>	<b><u>2024</u></b>	<b><u>2025 ГОДИНА</u></b>
		<b><u>ГОДИНА</u></b>	<b><u>ГОДИНА</u></b>	<b><u>ГОДИНА</u></b>	
<b><u>ПРЕДВИДЕНИ АКТИВНОСТИ</u></b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>/</b>
<b><u>РЕАЛИЗИРАНИ АКТИВНОСТИ</u></b>	<b>0</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>
<b><u>ПРОЦЕНТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА</u></b>	<b>0%</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 50 бодови)</u></b>	<b>0</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>

За почетната проценка за реализација на стратегијата се предвидени 50 бодови. Со оглед на тоа што за 2021 година не е предвидена ниту една активност не е направена почетна проценка реализацијата на Стратегијата.

### **8.5. ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ**

Националната стратегија за спречување на корупцијата и на судирот на интереси за периодот 2021-2025 година<sup>66</sup> дефинира повеќе приоритетни прашања поврзани со интегритетот. Проблемите поврзани со постапките за вработување, судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување како хоризонтални прашања се јасно и експлицитно препознаени во Стратегијата. За овој дел од Анализата е користена Методологијата за проценка на интегритетот. При тоа овој дел од анализата е структуриран во два дела и тоа:

- Законодавство/постапки и
- Практична примена/успешност.

<sup>66</sup> <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

### 8.5.1. ЗАКОНОДАВСТВО/ПОСТАПКИ

---

Анализата на законодавството во однос на интегритетот е направена преку:

- Анализа на сеопфатноста и соодветноста на законската рамка за што се предвидени 15 бодови и
- Анализа на внатрешни политики и постапки за интегритет за што се предвидени 10 бодови.

#### а) СЕОПФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНСКАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ

---

Законската рамка за интегритетот ги опфаќа постапките за вработување и именување, пријавувањето на судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување, при што е констатирана следнава состојба:

##### ➤ **ТРАНСПАРЕНТНО ВРАБОТУВАЊЕ ВРЗ ОСНОВА НА ЗАСЛУГИ**

Работните места на вработените јавните претпријатија се групирани во три групи и тоа административни службеници, даватели на јавни услуги и помошно-технички лица.

Вработувањето на административните службеници во сите овие институции е уредено со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници.

Вработувањето на давателите на јавни услуги е уредено со Законот за јавните претпријатија.

Вработувањата на помошно техничките лица е регулирано со Законот за работните односи.

Во однос на вработувањата Законот за административни службеници пропишува транспарентни постапки за вработување иако постои огромен простор за унапредување и на законските решенија од овој закон. Од друга страна законот за јавни претпријатија не содржи соодветни одредби кои ќе гарантираат мерит во вработувањето. Она што е потполно нерегулирано е вработувањето на помошно-техничките лица.

Кај акционерските друштва во државна сопственост состојбата е уште полоша затоа што вработените не се сметаат за вработени во јавниот сектор, па за нив се применува целосно Законот за работни односи што значи целосно дискреционо право е на менаџментот кого ќе вработи. Оттука ваквиот статус на вработените во акционерските друштва во државна сопственост претставува отворена можност за корупција во секаков облик

Дополнително отворен проблем во овој дел од законската регулатива е непостоењето на мерит процедура за именување на членови на управни и надзорни одбори, акционерски одбори како и директори и заменици директори во јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост.

##### ➤ **ЗАКОНСКИ ЗАШТИТНИ МЕХАНИЗМИ ПОВРЗАНИ СО СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ, ПАНТОФЛАЖА И ПРИЈАВУВАЊЕ НА СРЕДСТВАТА И ПОДАРОЦИТЕ**

Со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси воспоставени се законски заштитни механизми поврзани со конфликтот на интереси, пантофлажата, пријавувањето на средствата и подароците.

Меѓутоа ниту за јавните претпријатија ниту за акционерските друштва во државна сопственост нема воспоставено етички правила за однесување.

Нерегулирано е и прашањето во однос на примањето и пријавувањето на подароци.

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

### ➤ **ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ**

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер претставува добар механизам за транспарентно работење и отвореност и јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост. Сите овие субјекти се обврзани на својата web страна да ги објавува завршните сметки за финансиското работење и да објавува извештаи за работењето.

### ➤ **ОТВОРЕНИ И ТРАНСПАРЕНТНИ НАБАВКИ И КАПИТАЛНИ ИНВЕСТИЦИИ**

Едно од основните постулати врз кои е донесен Законот за јавните набавки, а кој се однесува и на јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост е начелото на транспарентност со чие пропишување се обезбедува објавување на планот за јавни набавки, огласите и известувањата поврзани со постапките за јавни набавки, тендерските документации и договорот за јавна набавка како и нивните измени и дополнувања. Овие документи се објавуваат на Електронскиот систем за јавни набавки кој го управува Бирото за јавни набавки и до нив имаат пристап сите заинтересирани страни и пошироката јавност.

Во процесот на планирање на набавките не е обезбедено доволно ниво на транспарентност, односно изборот на постапки кои ќе ги спроведе договорниот орган често подлежи на субјективизам, а утврдувањето на проценетите вредности на набавките во најголем дел се врши врз основа на историски податоци без соодветно истражување на пазарот што создава ризик од нарушување на работниот процес во договорниот орган и необезбедување на доволно ниво на квалитет на набавените стоки, работи и услуги.

Тендерските документации и техничките спецификации се документите во кои се утврдуваат правилата согласно кои ќе се спроведе постапката за јавна набавка. Во овој дел постои ризик од намалување на интегритетот на Комисиите за јавни набавки бидејќи не секогаш се составени од стручни лица кои ја познаваат проблематиката за конкретната набавка, а доколку договорниот орган ангажирал надворешни стручни лица за изработка на овие документи истите не се обврзани да потпишуваат изјави за судир на интереси. Дополнително на наведеното постои ризик од влијание на одговорните лица за дефинирање на критериуми за учество во постапката и избор на најповолна понуда со кои би се извршило фаворизирање на определен економски оператор.

Еден од најголемите ризици за намалување на интегритетот во системот за јавни набавки се јавува во моментот кога договорниот орган ќе одлучи да спроведе постапка со преговарање без објавување на оглас особено кога набавката се врши од крајна итност. Начинот на кој се спроведува оваа постапка му овозможува на договорниот орган да ги заобиколи вообичаените правила за транспарентност во јавните набавки и овозможува договорот да се додели по спроведени директни преговори со економскиот оператор без обврска да се обезбеди конкуренција во постапката. Во услови кога не постои прецизна дефиниција за критериуми за утврдување на "итноста" на определена набавка, утврдувањето на итноста на набавката е предмет на субјективно толкување од страна на одговорното лице и создава ризик од нарушување на начелата на конкуренција, транспарентност и еднаков третман и недискриминација на економските оператори како и набавка на стоки работи и услуги по цени кои не соодветствуваат со пазарните.

### ➤ **ПОСТАПКИ ЗА ПРИЈАВУВАЊЕ НА НЕПРАВИЛНОСТИТЕ, ОСИГУРУВАЊКИ И СООДВЕТНА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ**

Со Законот за заштита на укажувачите кој се однесува и на јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост воспоставен е систем за пријавување на неправилностите, осигурувајќи и соодветна заштита на укажувачите. Процесот на укажување се врши пред овластено лице за прием на пријави на укажувачи кое го овластува одговорното лице на институцијата. Покрај ова согласно законската регулатива, одговорното лице министерството и инспекторатот се должни да овластат лице за ефикасно и координирано извршување на правата и обврските кои се

## ***Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025***

однесуваат на класифицирани информации како и лице за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации.

### **СЕОФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)</u></b>	<b>4</b>	/	/	/	/

Како што може да се види од направената анализа, законската рамка во делот на законски заштитните механизми поврзани со судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и капиталните инвестиции и заштитеното пријавување е воспоставена и тоа на централно ниво со системски закони кои ја регулираат оваа материја. Единствен проблем останува непостоењето на процедура за вработување на даватели на јавни услуги и помошно – технички лица во јавните претпријатија, вработувањето во акционерските друштва, пријавувањето на подароци, отсуството на етички норми како и именувањето на членови органите на управување и на надзор, на директорите и на управителите. Поради овие недостатоци, од 15 бодови кои се предвидени за сеопфатноста на законодавната рамка за интегритетот се доделени само 4 бодови.

#### **б) ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ**

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалникот кој беше доставен до ЈП Водовод Скопје, ЈП Дрисла Скопје, ЈП ЕСМ, ЈП Македонска телевизија и Министерство за економија, како и од анализа на документите достапни на веб страните на 5 јавни претпријатија и 5 акционерски друштва во државна сопственост. Од анализата е констатирано дека ниту едно јавно претпријатие ниту акционерско друштво нема воспоставено внатрешни политики и постапки за интегритет.

### **ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 10 бодови)</u></b>	<b>0</b>	/	/	/	/

Од добиените податоци и направените анализи е констатирано дека ниту едно јавно претпријатие ниту акционерско друштво во државна сопственост нема воспоставено внатрешни политики и процедури за интегритет поради што од можни 10 се доделени 0 бодови.

#### **с) ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ**

Проценката на практичната примена на механизмите за интегритет во пракса е направена врз основа на анализа на:



## **Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025**

- Користењето на механизмите за интегритет во практиката за што се предвидени 15 бодови;
- Ефективност на надворешните механизми за контрола на интегритетот за што се предвидени 5 бодови и
- Перцепција на корупцијата и на интегритетот на граѓаните за што се предвидени 5 бодови.

### **d) КОРИСТЕЊЕ НА МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКТИКАТА**

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалниците кои беа доставени до ЈП Водовод Скопје, ЈП Дрисла Скопје, ЈП ЕСМ, ЈП Македонска телевизија и Министерство за економија. Дополнително е направена анализа на документи достапни на веб страната на овие институции, затоа што и сите акти и документи во однос на слободните работни места, огласите за вработување, овластеното лице за заштитено внатрешно пријавување, како и службеното лице кое е посредни за информациите од јавен карактер, како и податоците за јавните набавки согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер задолжително мора да бидат објавени на веб страните на институциите.

### **КОРИСТЕЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКСА**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)</u></b>	<b>7</b>	/	/	/	/

Од добиените податоци од како и од анализата за документите достапни на веб страните може да се заклучи дека дел од јавните претпријатија ги користат политиките за интегритет во пракса, односно имаат објавено податоци за јавните набавки, извештаи за својата работа, јавни огласи за вработување и лица за заштитено внатрешно пријавување, дел тоа не го прават. Иста е состојбата и со трговските друштва во државна сопственост. Поради тоа од предвидените 15 бодови се доделени 7 бодови.

### **e) ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА НА ИНТЕГРИТЕТОТ**

Во однос на состојбата со ефективноста на надворешните механизми за контрола на интегритетот состојбата не може да биде проценета за 2021 година затоа што надлежните институции сеуште немаат подготвено и објавено статистички податоци за бројот на предмети и изречени мерки за оваа година. При тоа особен проблем е фактот што државата не располага со централизирана статистика и податоци за антикорупциски предмети. Заради комплетност на анализата се користени податоците од 2020 година кои се јавно достапни на веб страните на институциите.

### **ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

<b>БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)</b>	<b>3</b>	/	/	/	/
----------------------------------	----------	---	---	---	---

Согласно податоците во Годишниот извештај за работа на ДКСК за 2020 година<sup>67</sup> во однос на јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост немало поднесено ниту една пријава за незаконитост.

Државниот завод за ревизија во Годишниот извештај за 2020 година, во однос на јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост има наведено дека е извршена ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност за 2019 година кај Комуналното јавно претпријатие “Водовод” Кочани, основано од Општина Кочани и Јавното претпријатие за комунални дејности „Плаваја“ Радовиш, основано од Општина Радовиш. Со извршената ревизија на финансиските извештаи и ревизијата на усогласеност кај КЈП “Водовод” Кочани и ЈП “Плаваја” Радовиш за 2019 година констатирани се одредени состојби меѓу кои позначајни се:

- при оценка на системот на интерни контроли кај процесот на утврдување на приходите и наплата на побарувањата од комуналните услуги, поради недонесени пишани процедури утврдено е постоење на ризици кои можат да имаат влијание на наплатата на побарувањата и врз целосноста на приходите;
- кај ЈП “Плаваја” Радовиш не е формирана единица за внатрешна ревизија со најмалку еден внатрешен ревизор и раководител на единицата за внатрешна ревизија;
- присутна е состојба на загуба на вода во системот за водоснабдување која изнесува 67,75%, кај ЈКП Водовод Кочани, односно 63% кај ЈП Плаваја Радовиш од испорачаната вода од филтер станицата во водоснабдителниот систем, поради дефекти во системот, кражби, нелегални приклучоци и слично, а дел од испорачаната вода се користи наменски за миење на филтри во фабриката за преработка на вода, полевање на јавното зеленило и миење на јавни сообраќајни површини;
- по основ на обврски за надоместок за користење на води, надоместок за испуштање во води, надоместок за користење на геотермални води, надоместок за одржување јавна чистота, надоместок за управување со отпад и комунална такса за паркинг, утврдена е состојба на значителен износ на неплатени средства во корист на Буџетот на РСМ односно Буџетот на општината;
- кај ЈП “Плаваја” Радовиш искажана е добивка во поголем износ, а помал износ на обврски по основ на надоместок за користење на води и испуштање во води како обврска спрема Буџетот на РСМ;
- во трговскиот регистар не е извршен упис на основната главнина на јавните претпријатија. Претпријатијата немаат утврдено пазарна вредност на имотот и обврските, така што, основната главнина е сметководствено утврдена односно не е извршена проценка на капиталот;
- кај КЈП “Водовод” Кочани побарувањата од купувачите во земјата кои потекнуваат од минати години, од кои дел се тужени, а дел се застарени и треба да се отпишат, не се искажани на сметката за сомнителни и спорни побарувања;

<sup>67</sup> <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/04/ГИ-финал.pdf>

## Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025

- на ниво на општини не е воспоставен систем на селектирање на создадениот отпад како еден од предусловите за намалување на количината на истиот, а во функција на заштита на животната средина.
- во Останати прашања е истакната состојбата со Пречистителната станица за третман на отпадни води Кочани на која инвеститор била Општина Кочани и по завршување на истата, Советот донел Одлука за трајно користење и управување од страна на КЈП “Водовод” Кочани, а бидејќи
- не е обезбедена целосната документација од Општината, истата не е целосно евидентирана во деловните книги на КЈП Водовод Кочани.

### f) ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ

За утврдување на задоволството на граѓаните од услугите во секторот животна средина користени се податоците од Balkan Public Barometer<sup>68</sup>.

#### **ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)</u></b>	<b>4</b>	/	/	/	/

Согласно податоците од Balkan Public Barometer состојбата со задоволството на граѓаните во Република Северна Македонија од комуналните и други услуги кои ги даваат јавните претпријатија во 2021 врз основа на одговорите од 101 испитаници е следна:

- 1 граѓанин не дал одговор,
- 11 граѓани се целосно задоволни,
- 37 граѓани се претежно задоволни,
- 23 се ниту задоволни ниту незадоволни,
- 17 граѓани се претежно незадоволни и
- 12 граѓани се целосно незадоволни.
- 

Како што може да се види 48, од испитаните 101 граѓани изразиле задоволство од услугите на јавните претпријатија.

Врз основа на овие податоците, а поради фактот што само 47,5% од граѓаните се задоволни од услугите, од вкупно 5 бодови за овој параметар доделени се 4 бодови.

#### **ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА И ТРГОВСКИ ДРУШТВА ВО ДРЖАВНА СОПСТВЕНОСТ**

<u>ГОДИНА</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>
	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>	<u>ГОДИНА</u>
<b><u>Реализација за Стратегијата</u></b>	<b>0 бодови</b>				

<sup>68</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/results/2/public>

*Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

(вкупно 50 бодови)				
Интегритет (вкупно 50 бодови)	<b>18 бодови</b>			
<b>ВКУПНО СЕКТОР ЗДРАВСТВО (од 0 до 45 бодови)</b>	<b>18 бодови</b>	/	/	/
<b>ОЦЕНА СЕКТОР ЗДРАВСТВО (од 0 до 45 бодови)</b>	<b>1<sup>69</sup></b>	/	/	/

*РЕЗИМЕ:* Од направената проценка произлегува дека од вкупно 50 бодови во секторот јавни претпријатија и акционерски друштва во државна сопственост (поради немање на ниту една активност од Стратегијата за 2021 година нема ниту еден бод во овој дел од анализата) има 18 бодови, и тоа пред се заради постоењето на системска законска рамка за јавни набавки, транспарентност и заштита на укажувачи. Во извештајниот период не е реализирана ниту една активност од Акцискиот план.

## **9. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ**

### **8.1.СИСТЕМСКИ ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ**

1. Анализата на сите ранливи сектори покажа дека е мал процентот на реализирани активности и мерки од Акцискиот план на стратегијата, а во некои сектори не реализирана ниту една активност. За надминување на ваквата состојба и за подобрување на имплементацијата на стратегијата мора да се воспостави силен механизам за контрола на реализацијата на мерките како и механизам за одговорност во случај на не реализација на мерките. Во таа насока Државната Комисија за спречување на корупцијата во редовното годишно информирање на Собранието на Република Северна Македонија треба да го информира Собранието за состојбата со реализацијата на мерките утврдени со Акцискиот план од Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси, со цел Собранието да преземе мерки од своја надлежност за надминување на состојбата. Државната комисија треба да предложи на Собранието согласно својот Деловник да организира надзорна расправа на која ќе бидат повикани министерствата кои не ги реализираат мерките утврдени со стратегијата, а на која надзорна расправа со учество на стручната јавност ќе се разговара за причините пораки кои не се почитува Стратегијата.
2. При подготовка на анализата особено проблематично беше да се најдат податоци за судска статистика, но и податоци од другите надзорни и контролни тела, вклучително и Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата чии извештаи се

<sup>69</sup> Од 0 до 20 бодови оценка „1“, од 21 до 40 бодови оценка „2“, од 41 до 60 бодови оценка „3“, од 61 до 80 бодови оценка „4“ и од 81 до 95 бодови оценка „5“.

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

објавуваат во првиот квартал од годината за претходната година. Поради ова мора да се преземат мерки за обезбедување на ажурни и тековни податоци од сите релевантни институции особено од јавните обвинителства, судовите (кривични и прекршочни), прекршочната комисија, ДЗР и ДКСК. При тоа овие податоци треба да бидат класифицирани по сектори согласно номенклатурата која ја користи ДКСК за воопшто да може тие податоци да бидат корисни. За таа цел предлагаме да се воспостави унифицирана номенклатура по сектори, согласно класификацијата на ДКСК користена во Стратегијата, а која ќе се користи од сите овие институции како и електронски систем за ажурно внесување на податоци за поднесени иницијативи и донесени одлуки и пресуди.

3. Дополнителен проблем при подготовка на анализата беше непостоењето на домашни истражувања за задоволството на граѓаните и бизнисите од квалитетот на услугите кои ги добиваат, како и истражувања на перцепцијата на граѓаните за корупцијата во ранливите сектори. И во овој дел е потребно користење на единствената номенклатура заради употребливост на добиените податоци.
4. При анализа на степенот на реализација Стратегијата, покрај квантитативниот треба да се во предвиди и квалитативниот елемент, односно освен бројот на реализирани мерки и активности мора да се прави анализа и на самиот квалитет на тие мерки и активности. Имено, самиот факт дека некоја мерка или активност е реализирана не значи и дека состојбата во областа е унапредена, односно дека целта поради која е предвидена таа мерка е постигната. Поради тоа потребно е да се работи на изработка на Методологија со која ќе се врши проценка на квалитетот на мерките и активностите кои се реализирани во согласност со Стратегијата.

### **8.2. ПРЕПОРАКИ И ЗАКЛУЧОЦИ ЗА СЕКТОР ЗДРАВСТВО**

---

1. Поради фактот што во секторот здравство не е реализирана ниту една од активностите потребно е да се промени Акцискиот план и сите активности предвидени за 2021 година да се поместат за 2022 година.
2. Покрај Постоечките активности и мерки во Акцискиот план од Стратегијата да бидат додадени и следниве активности:
  - Утврдување на јасни законски критериуми за издавање на дозвола за работа на здравствените установи,
  - Утврдување на јасни законски критериуми за стекнување на правото за специјализација и суб-специјализација од докторите,
  - Утврдување на јасни законски критериуми за издавање на лиценци за вршење на здравствена дејност,
  - Утврдување на јасни законски критериуми за акредитација на здравствените установи,
  - Преземање на активности од страна на Министерството за здравство за унифицирање на политиките и прописите за интегритет во сите здравствени установи преку давање на стручна помош во делот на вработувањата, јавните набавки, заштитата на укажувачите, транспарентноста и воспоставувањето на

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

внатрешни политики за интегритет. Во овој дел особено е воочливо дека здравствените установи немаат соодветни веб страни кои ги содржат сите потребни податоци согласно законските прописи.

### **8.3. ПРЕПОРАКИ И ЗАКЛУЧОЦИ ЗА СЕКТОР ОБРАЗОВАНИЕ**

---

3. Поради фактот што во секторот од предвидени 20 активности реализирани се 4 потребно е да се промени Акцискиот план и останатите 16 активности предвидени за 2021 година да се поместат за 2022 година.
4. Покрај Постоечките активности и мерки во Акцискиот план од Стратегијата да бидат додадени и следниве активности:
  - Во секторот образование посебно внимание и акцент да се стави на Агенцијата за квалитет на високото образование, односно целосно да се редефинира нејзиниот статус и да се утврдат јасни законски процедури за акредитација и евалуација на високообразовни установи и студиски програми кои ќе гарантираат квалитет на високо-образовниот процес.
  - Утврдување на јасни законски критериуми за стекнување на правото на ученичка стипендија и сместување во ученички дом,
  - Утврдување на јасни законски критериуми за стекнување на правото за студентска стипендија и кредит и сместување во студентски домови,
  - Усогласување на Законот за високото образование со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници,
  - Преземање на активности од страна на Министерството за образование и наука за унифицирање на политиките и прописите за интегритет во сите образовни установи преку давање на стручна помош во делот на вработувањата, јавните набавки, заштитата на укажувачите, транспарентноста и воспоставувањето на внатрешни политики за интегритет. Во овој дел особено е воочливо дека образовните установи немаат соодветни веб страни кои ги содржат сите потребни податоци согласно законските прописи.

### **8.4. ПРЕПОРАКИ И ЗАКЛУЧОЦИ ЗА СЕКТОР СПОРТ**

---

1. Покрај Постоечките активности и мерки во Акцискиот план од Стратегијата да бидат додадени и следниве активности:
  - Утврдување на критериуми за користењето на средства од Програмата за развој на спортот, како и механизам за контрола за начинот на користење на овие средства,
  - Утврдување на законска процедура и критериуми за стекнување на спортските категории, спортист од светска категорија, спортист од меѓународна категорија и спортист од државна категорија,
  - Утврдување на законска процедура и критериуми за остварување на правото на парични награди,

## *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 - 2025*

- Утврдување на законска процедура и критериуми за изборот на секретар на Македонскиот олимписки комитет и
- Утврдување на законска процедура и критериуми за користење на даночните ослободувања на националните спортски федерации, спортските клубови и другите правни лица кои имаат решение за вршење на дејноста спорт.

### 8.5. ПРЕПОРАКИ И ЗАКЛУЧОЦИ ЗА СЕКТОР ЖИВОТНА СРЕДИНА

---

1. Покрај Постоечките активности и мерки во Акцискиот план од Стратегијата да бидат додадени и следниве активности:
  - Утврдување на законски критериуми за донесување на одлука кога е потребен проект за процена на влијанието на животната средина и исклучување на Владата како политичко тело при носење на оваа одлука, која е исклучително стручна а не политичка и
  - Утврдување на законска процедура и прецизни критериуми за издавањето на интегрирани еколошки дозволи за работење на инсталации кои што влијаат на животната средина.

### 8.6. ПРЕПОРАКИ И ЗАКЛУЧОЦИ ЗА СЕКТОР ЗЕМЈОДЕЛСТВО

---

1. Поради фактот што во секторот од предвидени 11 активности не е реализирана ниту една потребно е да се промени Акцискиот план и останатите 16 активности предвидени за 2021 година да се поместат за 2022 година.
2. Покрај Постоечките активности и мерки во Акцискиот план од Стратегијата да бидат додадена и следнава активност:
  - Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој и Агенција за поттикнување и развој на земјоделството да се спојат во една институција за да се надмине сегашната состојба во која има два различни органи и дури 4 функционери кои имаат единствена цел поддршка и развој на земјоделството.

### 8.7. ПРЕПОРАКИ И ЗАКЛУЧОЦИ ЗА ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА И АКЦИОНЕРСКИТЕ ДРУШТВА ВО ДРЖАВНА СОПСТВЕНОСТ

---

2. Покрај Постоечките активности и мерки во Акцискиот план од Стратегијата да бидат додадени и следнава активност:
  - Вработените во трговските друштва во државна сопственост да добијат статус на вработени во јавниот сектор.