РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

# НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ (2020-2024)

Скопје, јануари 2020

# ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси со акционен план за нејзино спроведување (во натамошниот текст Стратегијата) е документ кој го усвојува Собранието на Република Северна Македонија. Пред да биде доставена до Собраниеот на усвојување, Стратегијата ја донесува Државната комисија за спречување на корупцијата (во натамошниот текст ДКСК). Таа опфаќа период од пет години, односно се однесува на периодот 2020-2024 година.

Носител на процесот на подготовка на Стратегијата е ДКСК. За таа цел, врз основа на предходно спроведена анализа на ризиците од корупција, ДКСК примени широк, инклузивен и транспарентен процес на консултации со учество на претставници од јавниот и приватниот сектор, медиумите, граѓанските здруженија и фондации, експерти и претставници од релевантни меѓународни организации. Исто така, нацрт Стратегијата беше ставена на увид и коментари на јавноста, со што беше овозможен широк консензус за нејзиниот опфат и содржина...

Со оглед дека Република Северна Македонија е потписник на сите најважни меѓународни, европски и регионални документи од сферата на борбата против корупцијата, принципите и обврските од овие документи се целосно вградени во Стратегијата. При подготовката на Стратегијата се земени во предвид и релевантните национални документи и извештаите од меѓународните организации кои се однесуваат на Република Северна Македонија.

Самата стратегија е изготвена согласно визијата за општество засновано на највисоки етички вредности и интегритет што на сите граѓани им овозможува еднаков пристап до одговорни и транспарентни институции и почитување на човековите права и слободи. Со реализацијата на целите и мерките од стратегијата треба да се обезбеди подигнување на довербата во институциите на системот, ефикасно користење на јавните ресурси и јакнење на демократијата, општествените вредности и остварување на човековите права.

Главни цели на Стратегијата се:

1) Зголемување на нивото на политичка одговорност
2) Совесно управување со политичкото влијание во јавниот сектор и спречување на политичко влијание во работата на независните тела и во постапките регулирани со закон
3) Јакнење на интегритетот и отчетноста во јавниот сектор
4) Спроведување на надлежностите во јавниот сектор на законит, транспарентен, етички, економичен, одговорен и ефективен начин

5) Обезбедување на интегритет и транспарентност при вработувањето и политиките за човечки ресурси во јавниот сектор, базирано на систем на вредности и критериуми за квалитет
6) Јакнење на надзорните и контролните механизми
7) Дигитализација во сите сектори на јавните служби
8) Намалување на корупцијата во јавните набавки и во процесот на доделување на грантови, субвенции и друга државна помош
9) Зајакнување на капацитетите и на посветеноста на органите за спроведување на закон, на обвинителството и судството во откривањето и санкционирање на корупцијата, како и јакнење на отпорноста на корупција во нивните редови
10) Поддржување на транспарентноста и интегритетот во приватниот сектор
11) Подигнување на јавната свест и спроведување на антикорупциска едукација и
12) Вклучување на граѓанското општество и медиумите во борбата со корупцијата во општеството и градење на личен и професионален интегритет, вклучително и во нивните рамки.

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 следните области исектори:

***Јавни набавки.*** Потребно е засилување на контролата и надзорот врз спроведувањето на јавните набавки; зајакнување на капацитетите на институциите со квалификувани и обучени кадри за спроведување на јавните набавки; зголемување на ефикасноста во реализацијата на јавните набавки и зголемување на интегритетот и транспарентноста во јавните набавки.

***Вработувања во јавниот сектор.*** Примарно е да воспостави систем на реално планирање на потребите за вработувања во јавниот сектор, реализација на вработувањата врз принципите на компетентност и обезбедување на висока транспарентност на постапките за вработувања. Покрај тоа, неопходно е подетално регулирање на критериумите за директори и членови во надзорни и управни одбори во државните органи, јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост, во насока на обезбедување на квалитетно управување.

***Политички систем.*** Суштински е да се обезбеди рационално користење на инструментот за носење на закони по скратена постапка во Собранието на Република Северна Македонија и подигнување на квалитетот на процесот на носење на законите преку подетално уредување на проценката на влијанието на регулативата. Понатаму, потребно е воспоставување на

систем за јакнење на интегритетот на власта, како и законско регулирање на сите аспекти на одговорноста на носителите на функции. Исто така, неопходно е прецизно утврдување на правилата на лобирање во (пред)изборниот процес, финансирањето на политичките кампањи преку онлајн медиуми и обезбедување на заштита од злоупотреба на предизборниот процес за нови вработувања и други манипулации.

***Правосудство.*** Од примарна важност е јакнење на интегритетот на човечкиот фактор во судството, јавното обвинителство и државното правобранителство преку унапредување на кодексите за професионално однесување, нивна примена и реализација на соодветни обуки. Понатаму, потребно е регулирање на условите и постапката за ангажирање на судиите во активности надвор од нивната работа во судовите, како и јакнење на системот за дисциплинска одговорност на судиите, вклучително и на неговата транспарентност. Исто така, неопходно е кадровско доекипирање на јавните обвинителства, формирање на истражни центрии и воспоставување на автоматизиран систем за распределба и следење на предметите во јавното обвинителство. Друг важен аспект е подигнување на транспарентноста преку законско регулирање на јавноста на работата на седниците на Советот на јавните обвинители, утврдување на законска обврска за задолжително усмено образложување од страна на членовите на Советот за нивните одлуки за избор и разрешување на јавен обвинител, како и воспоставување на ефикасен транспарентен систем за комуникација со јавноста на државното правобранителство.

***Органи за спроведување на законот.*** Во овој сектор се опфатени сите органи кои имаат надлежност на спроведување на законите. Мерките опфаќаат обезбедување на повисока транспарентност на постапките за вработување и кариерно унапредување во Министерството за внатрешни работи (МВР), како и подигнување на ефикасноста на системот за утврдување на професионална одговорност на лицата вработени во Управата за финансиска полиција, Управата за финансиско разузнавање, МВР и Царинската управа. Понатаму, опфатот и работењето на одделни инспекторати не се дефинирани со јасна и прецизна законска регулатива заради што е неопходно нејзино подобрување, а воедно е потребно системски да се анализираат корупциските ризици во инспекциските служби. Покрај тоа, треба да се унапреди правната рамка на инспекцискиот надзор во единиците на локалната самоуправа и да се обезбеди зајакнување на капацитетите на инспекциите. Во овој сектор е опфатена и ревизијата. Раководствата на државните институции често пати не ги спроведуваат препораките од внатрешната ревизија и Државниот завод за ревизија (ДЗР) заради што е потребно да се воспостави ефикасен систем на спроведување на препораките, но и систем на одговорност. Мора да се обезбеди објективна и поголема независност и на работата на внатрешната ревизија, преку примена на соодветен институционален модел.

***Здравство.*** Од суштинско значење во овој сектор е воспоставувањето на транспарентни и целисходни критериуми за користење на јавните финансии, заедно со дигитализација и поврзување во финансиско-сметководствен менаџмент на давателите на здравствени услуги. Покрај тоа, неопходно е прилагодување на системот на формирање на цени и јавни набавки за лековите согласно практиките и регулативите во развиените земји, како и воспоставување на правна рамка за селекција на лекови покриени од државниот буџет и обезбедување на транспарентност на соодветните постапки. Воедно треба да се прецизираат карактеристиките, условите и начинот на примање на донациите во јавните здравствени установи, а податоците за донации да бидат јавно достапни. Друг проблем е што во земјата нема ефикасно следење на маркетирањето на лековите, ниту се регулирани специфичните инструменти за управување со лековите заради што е неопходна регулација во оваа сфера.

***Образование.*** Голем предизвик во овој сектор претставува вработувањето на квалитетни човечки ресурси. Во таа смисла, неопходно е пропишување на прецизни критериуми за избор во секоја фаза од постапката за вработување, како и зајакнат инспекциски надзор.. Во таа насока, потребно е и да се зајакнат материјално-техничките и кадровските капацитети на ДПИ. Понатаму, потребно е воспоставување на прецизни критериуми за набавката и користењето на образовните помагала во училиштата, регулирање на набавките кои се реализираат надвор од законот за јавни набавки, како и на условите и постапката за давање под закуп на недвижен имот на образовните институции. Друг сегмент од секторот образование е поврзан во акредитацијата на високообразовни институции, научни установи и студиски програми за која е неопходно да се обезбеди повисока транспарентност на процесот на воспоставување и работа на соодветните надлежни тела. Исто така, проблем во овој сектор е што во рамките на образовните институции се уште постои ниска свест за адресирање на прашањето на корупцијата. Потребни се систематизирани активности за јакнење на свеста во оваа сфера.

***Труд и социјална политика***. Во овој сектор, главен предизвик е унапредувањето на системот за социјално осигурување преку воспоставување на единствен дигитализиран систем и обезбедување на транспарентно и праведно одлучување во однос на оценка на инвалидноста/способноста за работа, како и зајакнување на надзорот врз постапките за остварување на права по основ на социјално, пензиското и инвалидското осигурување и по основ на помош и нега од друго лице. Понатаму, овој сектор го опфаќа предшколското образование кое има голема улога во градењето на интегритетот на личноста кое започнува од најрана возраст. Значајно е во предучилишните установи да се воведуваат активности и програми за социо-економски развој во кои кај децата низ игра ќе се промовираат хуманите вредности и општествената одговорност.

***Урбанизам и просторно планирање.*** Примарно во овој сектор е зајакнувањето на стандардите за просторно и урбанистичко планирање во корист на јавниот интерес и спречување на пренамена на планирани, а неизведени површини со намена Д1-парковско зеленило, како и задолжително изготвување на стручна анализа при изработка на урбанистичко-планска документација и задолжително дефинирање на градбите од посебен интерес. Покрај тоа, потребно е зголемување на инклузивноста и транспарентноста на процесот на донесување урбанистички планови. Воедно, имајќи ја предвид суштинската улога на инспекциските служби во овој сектор, неопходно е да се обврзат задолжително да иницираат постапка за одземање на лиценцата за надзор на правното лице доколку е констатирана неправилност со прикажување на невистинита состојба.

***Животна средина.*** Акутен проблем со кој се соочува овој сектор е недоследно имплементирање на Законот за управување со отпад, во делот на интергирано и регионално управување со отпад. Поради тоа, неопходно е што поскоро да се воспостават функционални регионални центри за управување со отпад. Понатаму, поради недоволната/несоодветната кадровска екипираност, постои појава на одговорните лица за животна средина на локално ниво да им се доделува широк спектар на надлежности што предизвикува судир на интереси и неефикасност во извршувањето на нивните обврски. Во таа насока, потребен е редовен инспекциски надзор врз ЕЛС од страна на Државниот управен инспекторат.

***Земјоделство.*** Во изминатите години, Владата преку креирање на политики за поддршка на земјоделството издвојува значаен дел од Буџетот за стимулирање и зголемување на земјоделското производство, но преовладува мислењето дека ефектите од овие мерки не ги исполниле очекуваните резултати, пред се поради неефикасно управување и спорведување на креираните политики. Не се врши надзор врз намената на користење на земјиштето и не се следи исполнувањето на договорите за користење на државно земјоделско земјиште. Честите менувања на регулативата, големиот број на мерки за потикнување на земјоделството, непрецизните критериуми и нивно често менување често не водат кон остварување на поставените цели на политиките во земјоделството или пак се ад-хок мерки за задоволување на одредена целна група. Нема доволен број на вработени кои ќе обезбедат асистенција и упатување на граѓаните за мерките и процедурите за користење на државната поддршка, недоволните финансиски средства поради што одлучувањето по барањата трае подолго од законски пропишаните рокови и без транспарентност на постапката.

***Спорт.*** Овој сектор за прв пат се третира од антикорупциски аспект. Примарно е донесување на стратегија за објектите за спорт во државна сопственост, со која ќе се воспостави јасен концепт за овие објекти. Исто така, неопходно е согледување на постојната состојба со објектите за спорт и ревидирање на договорите за нивно користење. Покрај тоа, постои проблем во однос на инспекцискиот надзор во спортот заради што треба да се воспостави

ефикасен инспекциски надзор во спортот и спортските објекти, како и едукација за интегритет и етика на спортските федерации, клубови и нивната администрација.

***Економија и бизнис.*** Во овој сектор од суштинска важност е што поскоро да се изврши целосна дигитализација на издавањето на дозволи, уверенија и други услуги во јавната администрација на централно и локално ниво која ќе го минимизира контактот помеѓу барателот и давателот на услугата. Друг важен сегмент е државната помош чие доделување не е транспарентно, заради што е потребно воспоставување, пополнување, јавно објавување и ажурирање на регистар со информации за секој облик на доделена државна помош. Понатаму, прашање од посебна важност се концесиите за чие доделување треба да се утврдат потесни критериуми, вклучително и изработка на физибилити студија, како и да се обезбеди повисока транспарентност на процесот на доделување концесии и наплата на реалниот концесиски надоместок. Понатаму, во Република Северна Македонија не постои регистар за имотот во државна сопственост, ниту има систематизирани информации за начинот на којшто се управува и располага со тој имот заради што е неопходно воспоставување на регистри на недвижен и движен имот на земјата. Конечно, треба да се унапреди и процесот на креирање на економски политики преку зголемување на транспарентноста на процесот на креирање на политики и подигање на свеста кај помалите претпријатија за нивно поактивно учество во овие процеси.

***Јавни претпријатија.*** Во Република Северна Македонија не постои единствена официјална база на податоци на сите правни лица во кои државата и ЕЛС имаат целосна сопственост или одредени сопственички удели заради што е потребно да се изработи единствен регистар на јавни претпријатија и АД во државна сопственост. Исто така, потребно е да се изготви посебна антикорупциска програма која ќе биде насочена кон засилување на транспарентноста, интегритетот, одговорноста и спречување на корупцијата во овие претпријатија. Предлог за надминување на постоечките недостатоци во правната рамка е донесување на посебен Закон за трговски друштва во доминантна сопственост на државата и локалната самоуправа.

***Медиуми и граѓанско општество.*** Во функција на унапредување на состојбите во сферата на медиумите, потребно е изготвување и донесување на национална стратегија за развој на медиумите. Понатаму, во насока на спречување на злоупотреби на медиумите во политички цели, потребно е воведување на зајакнат надзор, укинување на платеното политичко рекламирање на партиите во изборните циклуси и зајакнување на критериумите за доделување на државна помош за печатените медиуми. Друг проблем во овој сектор е отсуство на (само)регулација на онлајн медиумите што треба да се воспостави, а воедно и да се надгради регистарот на професионални медиуми. Во однос на граѓанските организации (ГО), потребно е да се реформира системот на државно финансирање на овие организации

во насока на заснованост на реални потреби на институциите и повисока транспарентност на системот.

Составен дел од Стратегијата е акционен план во кој детално се разработени идентификуваните мерки по активности и индикатори.

Комплексната природа на документот, со идентификувани проблеми од различни сектори и формулирани мерки и активности за нивно надминување, подразбира мноштво на институции што ќе бидат одговорни за реализација на Стратегијата. Во поглед на успешна имплементацијата на Стратегијата, мора да се истакне дека е неопходно обезбедување на потребните ресурси како предуслов за остварување на стратешките цели. ДКСК е надлежна да го следи остварувањето на мерките и активностите од Стратегијата и да подготвува годишни извештаи што ги доставува до Собранието до 31 март секоја година.

Со оглед дека Стратегијата во својата суштина цели кон подобрување на животот на граѓаните во Република Северна Македонија и ослободување на општеството од стегите на корупцијата, неопходно е да се обезбеди целосна поддршка на овој процес преку приоритизација на предвидените активности во оваа Стратегија во плановите за работа на сите вклучени институции.

Содржина

ВОВЕД ..... 1
1. ОСВРТ КОН ПРОЦЕНКАТА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ..... 4
2. ВИЗИЈА И МИСИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА ..... 8
3. ЦЕЛИ НА СТРАТЕГИЈАТА ..... 9
4. ХОРИЗОНТАЛНИ ОБЛАСТИ ШТО ГЕНЕРИРААТ КОРУПЦИЈА ..... 13
4.1. ЈАВНИ НАБАВКИ ..... 13
4.2. ВРАБОТУВАЊА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ..... 16
5. ПРИОРИТЕТНИ ПРОБЛЕМИ ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА ПО СЕКТОРИ ..... 20
5.1. ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ ..... 21
5.4. ЗДРАВСТВО ..... 32
5.5. ОБРАЗОВАНИЕ ..... 35
5.6. ТРУД И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА ..... 40
5.7. УРБАНИЗАМ И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ ..... 42
5.8. ЖИВОТНА СРЕДИНА ..... 44
5.9. ЗЕМЈОДЕЛСТВО ..... 46
5.9. СПОРТ ..... 48
5.10. ЕКОНОМИЈА И БИЗНИС ..... 50
5.11. ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА И АКЦИОНЕРСКИ ДРУШТВА ВО СОПСТВЕНОСТ НА ..... 55
ДРЖАВАТА И НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ..... 55
5.12. МЕДИУМИ И ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО ..... 57
6. НОСИТЕЛИ НА БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ ..... 61
**АКЦИСКИ ПЛАН НА СТРАТЕГИЈАТА** ..... 63

## ВОВЕД

Корупцијата е динамична појава која има многу форми и се поврзува со различни економски, правни, политички, социолошки и други фактори. Негативните ефекти од корупцијата се огромни и далекусежни, протегајќи се низ јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор. Коруптивното однесување ја поткопува довербата во институциите на системот, ефикасното користење на јавните ресурси и претставува закана за демократијата и остварувањето на човековите права поради ерозија на општествените вредности. Во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси[1] под корупција се подразбира: „злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг", а „под судир на интереси се подразбира состојба во која службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз непристрасното вршење на неговите јавни овластувања или службени должности".[2]

Интегритетот и корупцијата се две спротивставени појави, односно секое коруптивно дејство подразбира кршење на интегритетот. Интегритет е квалитет на дејствување во согласност со општоприфатените морални вредности и норми во корист на јавниот интерес[3].

Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија, евалуациите на ГРЕКО, како и извештаите на други релевантни организации континуирано укажуваат на неповолните состојби во справувањето со корупцијата. Истражувањата на перцепцијата на граѓаните покажуваат прифаќање на корупцијата како начин на живеење. Таа е длабоко и широко распространета во сите пори на општеството, што упатува на неопходноста од нејзино намалување, со стремеж кон нејзино искоренување.

Борбата против корупцијата бара систематизирани напори и целосна посветеност на сите чинители во општествениот живот во Република Северна Македонија. Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) има законска обврска да донесе петгодишна Национална стратегија за спречување на корупција и судир на интереси (во понатамошниот текст Стратегија) со акционен план за нејзино спроведување.[4] Ова е прв документ од областа на борбата против корупцијата што се усвојува на највисоко ниво, односно од Собранието на Република Северна Македонија. Претходно, изготвувањето и донесувањето Државна

[1] Закон за спречување на корупција и судир на интереси (Службен весник на РМ бр. 12/2019), член 2 став (1)

[2] Исто, член 2 став (3)

[3] Исто, член 4

[4] Исто, член 18

програма за превенција и репресија на корупцијата и на судирот на интереси беше само во надлежност на ДКСК. Во периодот 2003-2019, ДКСК усвои четири државни програми.[5] Последната програма се однесува на периодот 2016 - 2019 година.

Усвојувањето на Стратегијата од страна на Собранието ја потврдува сериозноста на проблемот со корупција и потребата од вклучување на сите засегнати страни. Успешната антикорупциска политика е дел и од процесот на евроинтеграции, а Стратегијата е темел за унапредување на законската рамка и преземање на реформски активности.

ДКСК е носител на процесот на изработка на Стратегијата и ја следи нејзината имплементација, додека активна улога во нејзината имплементација имаат сите субјекти од јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор. Република Северна Македонија е потписник на сите најважни меѓународни, европски и регионални антикорупциски документи, со што презема обврски за дејствување во оваа сфера, но истовремено обезбедува можности за добивање поддршка од меѓународната заедница во борбата против корупцијата.

Поаѓајќи од премисата дека оваа Стратегија е документ од исклучителна важност за целото општество, ДКСК примени широк, инклузивен и транспарентен процес на подготовка на Стратегијата со учество на претставници на државни органи, институции, здруженија, фондации, приватен сектор, медиуми, како и претставници од ДЕУ, ОБСЕ, РАИ и ИРИ. УСАИД обезбеди финансиска и експертска помош, посебно во делот на методолошкото поставување и водење на процесот на нејзината подготовка.

Во таа смисла, подготовката на Стратегијата вклучи неколку подготвителни чекори:[6]

- Изработка на Методологија за проценка на ризиците од корупција;
- Проценка на ризиците на корупција и
- Изработка на Методологија за изготвување на национална стратегија за борба против корупцијата и судирот на интереси.

Инклузивноста, транспарентноста на процесот и приоритизацијата беа определени како главни принципи за изготвување на Стратегијата.

Процесот на изготвување на Стратегијата започна во август 2019 година со формирање на широка работна група заради утврдување и проценка на ризиците од корупција.

[5] https://dksk.mk/index.php?id=70

[6] Овие документи се достапни на интернет-страницата на ДКСК, https://dksk.mk/index.php?id=118

Во периодот септември – декември 2019 година беа одржани три тродневни работилници на работната група, чијашто практична работа се одвиваше во подгрупи што покриваа конкретни сегменти односно сектори од општествениот систем. Исто така, беа користени расположливите информации од релевантните институции, нивна анализа, вкрстување и оценување, со цел да се направи приоритизација на проблемите и ризиците од корупција кои се вклучени во овој документ.

При изработка на Стратегијата земени се предвид следните документи:

- Конвенција на ОН против корупцијата
- Извештаите на ЕУ за напредокот на РСМ
- Приоритетни цели утврдени во Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА)
- Препораките од ГРЕКО евалуациите
- Истражувања за перцепцијата на граѓаните за состојбите со корупцијата и судирот на интереси и квалитативни секторски анализи
- Државната програма за спречување и репресија на корупција 2016-2019
- Релевантни национални стратегии и документи.

Стратегијата е структурана на следниот начин - краток осврт на проценката на ризици од корупција, визија, мисија и стратешки цели за нивна реализација, по што следува суштинскиот дел на Стратегијата – приоритетните хоризонтални области (јавни набавки и вработувања) и приоритетните проблеми во 12 сектори. Следува поглавје за носителите на борбата против корупција и судир на интереси, како и Акцискиот план за нејзиното спроведување.

Оваа Стратегија е дизајнирана да се дејствува првенствено превентивно што подразбира намалување на ризиците за корупција преку зајакнување на регулативата, јакнење на функционалноста на институциите на системот и враќање на довербата во него, јакнење на свеста и вклучување на граѓанското општество и јавноста во антикорупциските напори. Стратегијата е заснована на реални процеси и цели кои треба да резултираат со континуирано намалување на корупцијата, а нејзината имплементација ќе испрати силна порака до македонското општество дека борбата против корупцијата конечно се остварува. Оттаму, овој документ треба да биде високо на агендата на институциите вклучени во нејзината имплементација.

# 1. ОСВРТ КОН ПРОЦЕНКАТА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА

Проценката на ризиците од корупција беше првиот чекор од процесот на подготовка на Стратегијата, која беше изготвена во согласност со Методологијата за проценка на ризици од корупција.[7] При проценката е користено макрогледиште, односно направена е проценка на факторите на ризици на системот како целина. Во фокусот на проценката е утврдување на ризиците од корупција кои се однесуваат на трошењето на јавни пари или злоупотреба на службени позиции во јавниот сектор.

Проценката на ризици ги идентификува следните хоризонтални области каде се генерираат силни ризици од корупција:

- Јавни набавки;
- Вработувања во јавниот сектор;
- Инспекциски надзор;
- Издавање на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи;
- Доделување на грантови, субвенции и друга државна помош.

Изборот на овие пет области беше направен од страна на работната група, согласно видувањата за значењето на секоја област, нејзиниот опфат, потенцијалот за корупција и влијанието врз општеството. За приоретизација на овие области беа користени и истражувања и анализи изготвени од повеќе граѓански организации. Покрај овие хоризонтални области кои се детално обработени во проценката, работната група ги анализираше и следните теми што влијаат врз генерирање на корупцијата:

- Финансирање на политичките партии;
- Влијание на интересни групи во процесот на изготвување и усвојување на регулативата и
- Финансирање на медиумите и граѓанските организации.

Првата област има свои специфичности во однос на потенцијалот и практикувањето на корупцијата во рамките на процесот на финансирање на политичките партии, меѓутоа нејзиното значење е исклучително важно во однос на последиците за создавање/зајакнување на поволна околина за корупција. Имено, финансирањето на политичките партии дава можност за креирање на врски и моќни позиции кои подоцна може да се користат за корупција.

[7] https://dksk.mk/fileadmin/user_upload/2019/Procenka_na_rizicite_od_korupci__a_02.10.2019_mk.pdf

Втората област претставува процес преку кој се креира „недоречена“ односно нејасна и непрецизна регулатива и институционална поставеност на сегменти од јавниот систем кои потоа стануваат извори на корупција.

Финансирањето на медиумите и граѓанските организации е област која беше разгледувана од страна на ДКСК и работната група во контекст на создавање на околина на влијание врз медиумите и граѓанските организации од страна на политичките партии и власта. Финансирањето на медиумите и граѓанските организации може да претставува основа за тргување со влијание, што е многу значајно при креирањето на јавното мислење кое наместо да ја поттикнува може да ја попречува борбата против корупцијата. Исто така, во овој контекст е важно да се има во предвид и изразеното политичко влијание.

Во однос на секторите, проценката беше направена на осум сектори.[8]

При вршење на проценката на ризиците од корупција по сектори, фокусот беше на предизвиците во/за секторот како целина, а не на внатрешните проблеми на конкретни институции. Притоа, проценката на ризиците од корупција се направи преку согледување на проблемите во јавниот сектор, додека приватниот и граѓанскиот сектор се анализирани од аспект на нивната интеракција со јавниот сектор во однос на можностите за корупција.

Врз основа на направените проценки на ризици од корупција по хоризонтални области и по сектори, направено е нивно комбинирање со цел да се утврди кои се и каде се најголемите ризици за да се пристапи кон креирање на системски решенија за нивно намалување/отстранување. Од комбинацијата на проценките на ризици кај хоризонталните области се извлекоа следните заклучоци:[9]

- Јавните набавки и инспекцискиот надзор се однесуваат на сите сектори и нивното влијание во општеството е највисоко.
- Вработувањата во јавниот сектор важни се на ниво на централна и локална власт, поради што ризикот од корупција и во оваа хоризонтална област во општеството е многу висок.
- Ризикот од корупција при издавање на одобренија, решенија, лиценци и дозволи ги поврзува јавниот и приватниот сектор, и е многу висок како на ниво на централна така и на ниво на локална власт.

  Постои висок ризик од корупција при доделување на грантови, субвенции и државна помош на централно и локално ниво.

[8] Исто, правосудство; полиција; јавно здравство; образование; транспорт, урбанизам и просторно планирање; економија; заштита на животната средина; спорт

[9] Исто

Во сите анализирани сектори како заеднички именител утврдени се следните ризични фактори:

1. Силно политичко влијание во јавниот сектор;
2. Проблеми во владеењето на правото и ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество;
3. Неконзистентна регулатива што остава простор за злоупотреби и поттикнување на коруптивно однесување;
4. Ниско ниво на интегритетот на човечкиот фактор и
5. Недоволна транспарентност, систем за надзор и контролни механизми во јавниот сектор.

Врз основа на наодите од проценката на ризици, беше усвоен следниот пристап за изготвување на опфатот и содржината на Стратегијата:

- Од хоризонталните области беа посочени јавните набавки и вработувањата во јавниот сектор како процеси кои генерираат најмногу ризици за корупција, а нивната појавна форма е иста во сите сектори на општеството. Оттаму, тие се посебно обработени во Стратегијата, во поглавје 4;
- Другите хоризонтални области се обработени низ призмата на специфичните проблеми во определени сектори;
- Наведените ризични фактори се детално обработени во Стратегијата. Тие се пресликани во целите на Стратегијата, како и во приоритетните проблеми и мерки во секторите, согласно нивните специфичности;
- Политичкиот систем, медиумите и граѓанското општество се обработени како посебни сектори со цел детално елаборирање на политичкото влијание како примарен проблем;
- Секторите економија и бизнис се обработени како спој на јавниот и приватниот сектор, низ чија поврзаност се опфатени поголем дел од хоризонталните области;
- Во процесот на изготвување на Стратегијата, беше оценето дека треба да се обработат и неколку други сектори (труд и социјална политика, јавни претпријатија), додека полицијата е интегрирана во поширокиот сектор – органи на спроведување на законот. Зголемувањето на опфатот на сектори е заради наодот од проценката, дека сите сектори имаат специфични проблеми поврзани со корупција. Оттаму, усвоениот пристап во Стратегијата се однесува на приоритизацијата на проблемите по сектори, а

не на рангирање и приоритизација на секторите со најголема корупција. Оние сектори за кои се идентификувани проблеми од корупциска природа се обработени во поглавје 5.

## 2. ВИЗИЈА И МИСИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА

Стратегијата поаѓа од следните долгорочни определби

*Визија:*

*Општество засновано на највисоки етички вредности и интегритет што на сите граѓани им овозможува еднаков пристап до одговорни и транспарентни институции и почитување на човековите права и слободи*

*Мисија:*

*Да се обезбеди доверба на јавноста во вршењето на власта со јакнење на интегритетот, транспарентност и отчетност во сите сектори на општеството*

## 3. ЦЕЛИ НА СТРАТЕГИЈАТА

Спроведувањето на Националната стратегија треба да придонесе да се намали нивото на корупција, да се подобри интегритетот, транспарентноста и отчетноста во сите сектори на општеството, а со тоа да се обезбеди јавноста да има повисока доверба во работата на законодавната, судската и извршната власт. Ова ќе се реализира преку исполнување на следните стратешки цели:

1. **Зголемување на нивото на политичка одговорност**

| |
|---|
| Императив е носителите на политичко одлучување да ги почитуваат највисоките стандарди на одговорност и етика. Политичките партии и нивните раководства треба да покажат висок интегритет, да бидат отворени за контрола и да изразат политичка волја против корупцијата. Политичката волја треба да се конкретизира преку усвојување и успешно спроведување на антикорупциски закони, стратегии и програми. |

2. **Совесно управување со политичкото влијание во јавниот сектор и спречување на политичко влијание во работата на независните тела и во постапките регулирани со закон**

| |
|---|
| Политичките структури мора да ја почитуваат работата на независните тела, да им обезбедат доволни материјални и финансиски средства за работа и да се воздржат од какво било влијание врз нивната работа, како и од инволвирање во постапки регулирани со закон.<br><br>Во државната управа, како и во правните субјекти во кои државата и единиците на локална самоуправа остваруваат сопственички права, потребно е да се управува со политичкото влијание на совесен и одоговорен начин водејќи сметка и за јавниот интерес. |

3. **Јакнење на интегритетот и отчетноста во јавниот сектор**

| |
|---|
| Систематско градење на општество кое се темели врз индивидуален интегритет и отвореност на јавниот сектор е најодржливиот пристап во спречувањето на коруптивното однесување. Поради ова, потребно е континуирано да се вложуваат напори за зајакнување на интегритетот и отчетноста преку градење на јасни правила за спречување судир на интереси; воспоставување и спроведување на |

етички стандарди; заштита на лицата кои пријавуваат корупција; пристап до информации и транспарентност на имотот и интересите на носителите на јавни функции: располагањето со јавни средства во процедурите за подготовка и донесување закони.

4. **Спроведување на надлежностите во јавниот сектор на законит, транспарентен, етички, економичен, одговорен и ефективен начин**

Професионален и политички неутрален јавен сектор кој делува на законит, транспарентен, етички, економичен, отчетен и ефективен начин во функција на јавниот интерес е основа за спречување на корупцијата и јакнење на довербата на јавноста во системот.

5. **Обезбедување на интегритет и транспарентност при вработувањето и политиките за човечки ресурси во јавниот сектор, базирано на систем на вредности и критериуми за квалитет**

Правична, заснована врз заслуги и департизирана политика за човечки ресурси е основа за градење компетентен и професионален јавен сектор отпорен на корупција. При вработувањето, потребно е да се почитуваат сите пропишани процедури, да се вклучат што повеќе мерливи критериуми за проценка на кандидатите во постапка за избор, да се намали дискрециона моќ и да се направи постапката целосно транспарентна.

6. **Јакнење на надзорните и контролните механизми**

За доследно спроведување на регулативата, неопходно е зајакнување на механизмите за контрола и инспекција, подобрување на правната рамка и зајакнување на човечките и материјалните ресурси на надзорните тела, но и постојано надградување на знаењата, вештините и интегритетот на вработените и нивната отпорност кон корупцијата.

7. **Дигитализација во сите сектори на јавните служби**

Дигитализацијата на сите сектори на јавни услуги и нејзиното постојано подобрување, ја зголемува ефикасноста и пристапноста при испораката на јавните услуги, ги забрзува процесите, го намалува човечкиот контакт и можностите за

корупција, овозможува висока транспарентност на сите нивоа, ја подобрува интеракцијата помеѓу граѓаните и власта и консултативните процеси, и ги олеснува контролите, анализата на податоци и откривање на корупцијата. Понатамошното развивање и употребување на Голем сет на податоци (Big Data), вештачка интелигенција и Блокчејн ("Blockchain") технологијата, ќе ги подобрат алатките за спречување и репресија на корупцијата.

8. **Намалување на корупцијата во јавните набавки и во процесот на доделување на грантови, субвенции и друга државна помош**

За да се заштитат огромните јавни ресурси вклучени во јавните набавки и процесите за доделување грантови, субвенции и друга државна помош, да се добие најдобрата вредност за јавните трошоци, да се обезбеди фер конкуренција во постапките и правичен третман на понудувачите, неопходно е да се постигне највисоко ниво на транспарентност на процесите, подобрување на законските решенија и усогласување со регулативите на ЕУ, подобрување на современите електронски системи, континуирано вложување напори во образованието на човечките ресурси и нивниот интегритет, како и да се охрабри пријавувањето на неправилностите и да се надгледува севкупниот процес, вклучително и контролите за спроведување на склучените договори.

9. **Зајакнување на капацитетите и на посветеноста на органите за спроведување на закон, на обвинителството и судството во откривањето и санкционирање на корупцијата, како и јакнење на отпорноста на корупција во нивните редови**

Компетитивен, правичен, ефективен и непристрасен правосуден систем, независен од политичко влијание е суштински во борбата против корупцијата, како и за способноста на органите за спроведување на законот да детектираат, истражуваат и гонат кривични дела за корупција. Механизмите за откривање и санкционирање на корупција и неетичко однесување во правосудството и органите за спроведување закон мора да бидат функционални. Ефикасноста, независноста и интегритетот на тие тела се клучни во градењето на јавната перцепција за успешноста на антикорупциската политика во земјата.

10. **Поддржување на транспарентноста и интегритетот во приватниот сектор**

Со цел да се создаде конкурентно, фер и транспарентно опкружување за деловно работење, за привлекување инвестиции и придонес за економски развој во земјата,

потребно е да се поддржи јакнењето на интегритетот, транспарентноста, усогласеноста и доброто корпоративно управување во приватниот сектор.

11. **Подигнување на јавната свест и спроведување на антикорупциска едукација**

Подигањето на јавната свест за негативното влијание на корупцијата, преку антикорупциски кампањи и системска едукација е неопходно во сите сегменти на општеството.
Информираната личност со изграден интегритет е клучна во борбата против корупцијата.

12. **Вклучување на граѓанското општество и медиумите во борбата со корупцијата во општеството и градење на личен и професионален интегритет, вклучително и во нивните рамки**

Непходно е да се поттикне развојот на граѓанското општество како контролор на работата на властите, но и како партнер во креирање и спроведување на антикорупциските политики. Слободни и професионални медими играат значајна улога во откривањето на нерегуларностите и сензибилизирање на поширокатa јавност за прашања од општествено значење. За да можат невладините организации и медиуми успешно да ја извршуваат оваа важна општествена улога, како и самите да не станат генератори на корупција, потребно е систематски да се градат високи стандарди на нивниот интегритет, професионализам и транспарентност.

## 4. ХОРИЗОНТАЛНИ ОБЛАСТИ ШТО ГЕНЕРИРААТ КОРУПЦИЈА

Проценката на ризици од корупција,[10] изготвена како подготвителен документ пред изработката на Стратегијата, покажа дека постојат неколку области кои хоризонтално се протегаат низ целиот општествен систем и генерираат многу висок ризик од корупција. Како посебно ризични се издвојуваат јавните набавки и вработувањата во јавниот сектор.

### 4.1. ЈАВНИ НАБАВКИ

Јавните набавки се една од најзначајните области кои се спроведуваат на централно и на локално ниво, помеѓу институции од јавниот сектор, како и помеѓу институции од јавниот сектор со деловни ентитети од приватниот сектор. На договорите склучени по пат на јавни набавки во 2018 година биле потрошени финансиски средства во износ од 9 % од БДП или 20,6 % од централниот буџет на Република Северна Македонија.[11]

| Приоритетни проблеми во секторот јавни набавки се: |
|---|
| 1) Недоволна контрола во постапувањето на договорните органи при спроведувањето на постапките за јавни набавки;<br>2) Недоволен број на лица со соодветни квалификации и познавање на стандардите при дефинирање на техничките спецификации како и критериумите за утврдување на способноста на економските оператори;<br>3) Недоволна транспарентност и низок степен на интегритет на вклучените лица и институции. |

***<u>Образложение на проблемите:</u>***

**Контролата во јавните набавки за време на спроведување на постапката за јавни набавки**, што според новиот закон треба да ја врши Бирото за јавни набавки (БЈН) **не функционира во вистинска смисла** и остава простор за корупција. Голем број од постапките за јавни набавки кај договорните органи се поништуваат поради недоставени понуди, несоодветни понуди, недоволно обезбедени средства, битни пропусти во тендерската документација и слично. Честа појава е да се достави само една понуда од

[10] https://dksk.mk/index.php?id=118

[11] Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија 2019, поглавје 5: Јавни набавки

економски оператор со кој договорниот орган подолг период има договори за иста набавка. Овие состојби најчесто произлегуваат од:

- погрешно дефинирање на техничките спецификации или нивно прилагодување на одреден економски оператор;
- неправилно утврдени критериуми за економска и финансиска состојба и техничка и професионална способност на економските оператори;
- утврдени критериуми со кои се фаворизира одреден економски оператор или
- влијание од одговорни лица во договорниот орган.

Ова е резултат на неповолната состојба со човечки ресурси кај договорните органи: недоволен број на лица кои се вклучени во постапките за јавни набавки; честа промена на вработените; изготвување на технички спецификации од лица без соодветно образование, квалификации и познавање на предметот на набавка; недоволни или несоодветни обуки во однос на правилно утврдување на критериуми за избор; подложност на притисоци и влијанија итн. Овие проблеми се поизразени кај помалите субјекти поради ограниченият број на вработени кои треба да спроведат различни набавки.

Според истражувањата на невладините организации, институциите (министерства, секретаријати, Собранието, општините и Градот Скопје) објавуваат мал број информации за финансиското работење, вклучувајќи ги и јавните набавки. И покрај задолжението од Владата и обврските за институциите произлезени од Акциският план за отвореното владино партнерство (2018-2020), само мал дел од институциите на своите интернет-страници ги објавуваат плановите за јавни набавки; линковите до објавите на ЕСЈН на огласите за јавни набавки и тендерски документации; известувањата за склучен договор и за реализација на договорите; како и самите договори за јавни набавки и нивните анекси. Од друга страна, 95 % од испитаните граѓани изјавуваат дека немаат доволно информации за трошењето на јавните пари преку тендерите. Како резултат на недоволната контрола и неказнивоста на сторителите, често се случува тендерската документација да биде достапна до одредени понудувачи пред да биде објавена на ЕСЈН. Според истражувањето на Центарот за граѓански комуникации за транспарентноста, отчетноста и интегритетот во јавните набавки за 2018 година,[12] договорните органи просечно исполнуваат 55,2 % од утврдените критериуми, со што значаен дел од јавните набавки се под сериозен ризик од корупција. ***За надминување на овие состојби, потребно е засилување на контролата и надзорот врз***

12

*спроведувањето на јавните набавки; зајакнување на капацитетите на институциите со квалификувани и обучени кадри за спроведување на јавните набавки, зголемување на ефикасноста во реализацијата на јавните набавки, зголемување на интегритетот и транспарентноста во јавните набавки.*

## 4.2. ВРАБОТУВАЊА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Вработувањата во јавниот сектор претставуваат област која е директно поврзана со трошењето на јавни пари (платите на вработените во јавниот сектор се финансираат од централниот буџет или буџетите на единиците на локалната самоуправа) и има силно влијание врз квалитетот и пристапот до услугите од јавниот сектор, личниот и институционалниот интегритет и врз креирањето и спроведувањето на јавните политики, што повлекува долгорочни ефекти врз целото општество. Вработувањата во јавниот сектор ги опфаќаат и именувањата во управни и надзорни одбори во јавниот сектор што се одразува врз квалитетот на управување со односните институции. При вработувањата во државната администрација и јавниот сектор присутно е силно партиско влијание. Ова е повеќекратно нотирано во годишните извештаи на Европската комисијата за напредокот на земјата. Процедури за привремени вработувања или договори на дело со примена на пониски критериуми се користат во многу случаи, со што се заобиколува Законот за административни службеници.

Законската регулатива дозволува подолгорочно вработување на лица во јавниот сектор преку договори на дело, авторски агенции или агенции за времени вработувања што дополнително придонесува за партиско влијание при вработувањето и практикување на непотизам и други форми на коруптивно однесување. Постапките за вработување во јавниот сектор не се целосно транспарентни, посебно не во однос на критериумите кои биле пресудни за изборот, ниту пак се обезбедува увид на засегнатите страни во целата постапка. Сето горенаведено, генерира многу силен ризик од корупција при вработувањата во јавниот сектор.

Приоритетни проблеми кај вработувањата во јавниот сектор се:

1) Неусогласеност на голем број на закони кои го регулираат вработувањето со што се овозможува секаков вид на влијание: партиско влијание, непотизам, кронизам и клиентелизам;
2) Неефикасно раководење, управување и надзор кај одделни органи на управата, агенции, јавни претпријатија и АД во државна сопственост;
3) Законската регулатива нема воспоставено јасен систем за евалуација на критериумите за селекција во процесот на вработување во јавниот сектор.

***Образложение на проблемите:***

**Постојат голем број на закони кои го регулираат вработувањето по сектори, области и институции кои се често менувани и неусогласени и не обезбедуваат еднаквост при вработувањето**. Интерните акти за систематизација на работните места, исто така се предмет на чести промени во делот на потребното образование и бројот на извршители, без да бидат засновани на функционална анализа и без реална оправданост дека бараното образование е соодветно за тоа работно место. Органите на државната управа, ЈП и ЕЛС, немаат пракса за објавување на актите за систематизација на своите веб-страници. Кај дел од нив, овие акти се со степен на класификација така што вработувањата се без објава на јавен оглас. Сето ова влијае на транспарентноста при вработувањето и овозможува злоупотреба на дискреционите права на одговорните лица во овие процеси.

**За надминување на ваквата состојба потребно е преземање на следните мерки:**

- ***Укинување на можноста за времено вработување преку агенции за времени вработувања***
- ***Укинување на можноста привремените вработувања да се трансформираат во вработување на неопределено работно време без редовна постапка за вработување***
- ***Проценка на реалните потреби за бројот на вработени и нивната стручност во субјектите од јавниот сектор***
- ***Јасно дефинирање на видот на образование за конкретно работно место во актите за систематизација на работни места***
- ***Зголемување на транспарентноста на вработувањата во јавниот сектор***

**Материјалните закони** со кои се уредува формирањето, работењето, раководењето и управувањето на одделни органи на управа, агенции, акционерски друштва, јавни претпријатија и др., **не содржат критериум(и) за видот на образованието на раководните лица, ниту пак основни мерила, критериуми и минимум компетенции при изборот и именувањето на членови на управните и надзорните одбори.** Актите за систематизација на работните места кај јавните претпријатија формирани од Владата на РСМ и ЕЛС или акционерските друштва во државна сопственост не ги опфаќаат раководните позиции, а доколку се опфатени, не е дефиниран видот на потребното образование. Изборот на членови на надзорни и управни одбори го врши основачот (Влада

или Совет на ЕЛС) кои пак го вршат изборот на директор и/или заменик-директор. Честа појава е нефункционалност на надзорните и управните одбори поради ненавремено именување на потребниот број на членови од страна на нивниот основач, или извршување на фунцијата директор од страна на вршител должност повеќе пати последователно.

Овие состојби придонесуваат за нестручност и непрофесионалност во раководењето, работењето и надзорот кај овие субјекти, го дерогираат интегритетот на именуваните лица и ги доведуваат во прашање донесените одлуки од страна на органите на управување. **За надминување на ваквите негативни состојби потребно е:**

- ***Да се оптималзира бројот на членови во надзорни и управни одбори во органите на управа, ЈП и АД и***
- ***Да се воведат критериуми за вид на образование и компетенции при изборот на директори и именувањето на членови на управните и надзорните одбори.***

Законската регулатива од областа на вработувањата **нема воспоставено јасен транспарентен начин за евалуација на критериумите за селекција при вработување применлив за јавниот сектор во целина**. Постапките за вработување во здравство, обрзование, култура, социјална заштита се регулирани со посебни материјални закони, кои не предвидуваат објективен и транспарентен начин на селекција на кандидати и бодувањето на различните фази на селекција како што е уредено со Уредбата за спроведување на постапката за вработување на административни службеници.[13] За акционерските друштва во државна сопственост, кои вработувањата ги реализираат согласно Законот за работни односи, а кој не предвидува никакви критериуми, основачот Владата нема воспоставено критериуми за јасен и транспарентен начин на евалуација на критериумите за селекција при вработувањата. Во такви околности, одлуките за вработувања често се базираат на субјективност на одговорното лице, кое со повикување на дискреционото овластување овозможува вработување на партиски членови или на блиски лица. **Поради тоа неопходно е спроведување на следните мерки:**

- ***Воспоставување на јасен и транспарентен процес на евалуација на критериумите за вработувањата во здравство, обрзование, култура, социјална заштита и АД во државна сопственост и***
- ***Ограничување на дискреционото право на одговорното лице во процесот на вработување.***

[13] Службен весник 27/2018

## 5. ПРИОРИТЕТНИ ПРОБЛЕМИ ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА ПО СЕКТОРИ

Проценката на ризици од корупција,[14] анализирана во поглавјето 2 од овој документ, покажа дека ризици од корупција постојат во јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор.

Имајќи ја предвид комплексноста на трите сектори, а посебно на јавниот сектор кој во себе опфаќа голем број потсектори, а со цел да се обезбеди идентификување на најважните проблеми кои генерираат ризик од корупција и приоритизација на проблемите врз основа на критериумите кои се однесуваа на интензитет на проблемот, влијание внатре во секторот и врз поширокатa општествена околина и како ефектот од решавањето/ублажувањето на проблемот ќе влијание врз намалувањето на степенот на корупција во земјата.

Во Стратегијата се опфатени следните сектори:

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

Во продолжение се обработени специфичните приоритетни проблеми за секој од наведените сектори.

[14] https://dksk.mk/index.php?id=118

## 5.1. ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ

Од перспектива на оваа национална стратегија, секторот политички систем во себе ги опфаќа власта и политиката, со посебен фокус на законодавната власт и изборниот процес. Република Северна Македонија е устроена како парламентарна демократија. Оттаму, начинот на кој функционира Собранието е од круцијално значење за развојот на демократските процеси во земјата, а тоа воедно силно го детерминира и исполнувањето на зацртаните антикорупциски политики. Тоа подразбира воспоставување и доследно почитување на принципите на совесност, одговорност и транспарентност во работата на Собранието. Изборниот процес неопходно е да обезбеди фер натпревар на политичките субјекти и да превенира какви било злоупотреби заради стекнување недозволива предност на некој учесник во изборната кампања. Покрај Собранието на РСМ, како главни надлежни институции и тела во секторот политички систем се и Владата на РСМ, Државната изборна комисија (ДИК), ДКСК и Државниот завод за ревизија (ДЗР).

Приоритетни проблеми кои треба да се адресираат во секторот политички систем се:

1. Донесување на голем број закони во скратена постапка без соодветно образложение за оправданост за овој вид постапка;
2. Подготвување, предлагање и донесување регулатива без претходно соодветно спроведени квалитетни анализи, проценка на влијанијата и консултативни процеси во функција на заштита на јавниот интерес;
3. Несанкционирање на одбивањето за доставување на изјава за имотна состојба и интереси од лицата кои имаат ваква обврска;
4. Непрецизно дефинирање на „случаи на итни и неодложни работи“ во одредбите што се однесуваат на ограничувања на вработувањата на нови лица, како и недостаток на регулатива за именувања/назначувања на лица во органите на управување во јавниот сектор за време на изборниот процес;
5. Нерегулирана интеракција помеѓу лобистите и претставниците на органите на законодавната и извршната власт, како и функционерите од локалната власт;
6. Недоволна вклученост на функционерите од сите нивоа во едукативни програми од областа на етиката и интегритетот;
7. Не постои механизам, ниту орган за ефикасно следење на медиумско претставување на учесниците во изборната кампања преку интернет-порталите.

***<u>Образложение на проблемите:</u>***

Податоците од постапувањето на Собранието на Република Северна Македонија во законодавниот процес покажуваат дека **Собранието усвоило ___ закони во скратена постапка во периодот.....**[15] Во деловникот на Собранието нема критериуми за утврдување на сложеност и обемност на законите, како на измените и дополнувањата на постојните закони, што на предлагачот му остава простор без доволно образложение да ја користи скратената постапка за носење на закони. Ова имплицира дека оваа постапка неоправдано се употребува заради задоволување на теснопартиски или групни интереси, ***поради што неопходно е дополнување на Деловникот за работа на Собранието на РСМ со дефинирање на критериуми за сложеност и обемност на предлог на закони.***

Процесот на проценка на влијанието на регулативата (ПВР-процес) кој треба да се спроведува за секоја нова или измена на постоечка легислатива предложена од страна на Владата не се применува во пракса. Воедно, и покрај тоа што согласно Деловникот за работа на Владата утврдена е обврска министерствата да обезбедат мислење од ДКСК по однос на предлозите на закони кои подлежат на ПВР, во 2018 година на мислење до ДКСК за антикорупциска проверка е доставен само еден закон.[16] ***Сето ова упатува на потребата од уредување на ПВР-процесот, преку донесување на нова методологија и промена на Деловникот за работа на Владата на РСМ.***

Досегашната практика покажува дека **одредени лица кои не поднеле анкетен лист** или изјава за интереси и по изрекување на прекршочна санкција не ја исполниле наведената обврска. Поради наведеното неопходно е да се воведе дополнителен механизам за санкционирање на овие случаи, односно ***дефинирање на состојба на „одбивањето на пријавување на имотната состојба и интересите" од страна на лицата кои имаат ваква законска обврска и утврдување на мерки во насока на утврдување на одговорност на овие лица.***

Согласно член 8-а од Изборниот законик (ИЗ) и член 34 став 1 алинеа 3 од ЗСКСИ е утврдено дека од денот на донесување на Одлуката за распишување на избори не може да се започне постапката за вработување на нови лица или постапка за престанок на работен однос во државни и јавни институции, а започнатите постапки се стават во мирување освен во случаи на итни и неодложни работи. Со оглед дека **прецизно не се дефинирани случаите на „итни и неодложни работи"**, ниту во овие закони, ниту во материјалните закони кои го уредуваат вработувањето во поедини сектори, досегашното искуство покажа дека често се злоупотребува овој исклучок па истиот наместо исклучок станува правило. Исто така во ИЗ и

[15]

[16] Податоците се добиени од ДКСК

ЗСКСИ нема одредби што го уредуваат прашањето за именување/ назначување на лица во органите на управување во јавниот сектор (директор, членови на надзорни и управни одбори). Имајќи предвид дека изборниот период трае подолг временски период во кој се јавуваат ситуации каде е потребно именување и разрешување на лица во органите на управување, неопходно е да се уреди ова прашање со цел да се ограничи политичкото влијание во кадровската политика на јавните институции. ***Овие прашања од изборниот процес потребно е да се регулираат преку измени и дополнување на Изборниот законик и ЗСКСИ.***

**Во Република Северна Македонија постои Закон за лобирање меѓутоа во пракса е нефункционален**. Сè уште не се донесени правила за регулирање на начинот на кој ќе се спроведува процесот на лобирање, особено во делот на интеракција помеѓу лобистот, функционерот и трети лица кои имаат интерес од донесување на определени одлуки. Во отсуство на овие правила, лобирањето продолжува да се одвива во разни алтернативни форми, кои најчесто се засновани на непринципиелни, па дури и коруптивни основи. ***Поради тоа, неопходно е итно донесување на правила за начинот на кој треба да се одвива процесот на лобирање***.

Во ситуација кога е невозможно секој детал од функционирањето на системот да биде целосно регулиран, **исполнувањето на надлежностите од страна на функционерите мора да се базира на начелата на етичност, совесност, одговорност и непристрасност,** како и на сите останати елементи кои го чинат интегритетот на еден носител на јавна функција. Ова особено се однесува на највисоките носители на јавни функции од извршната власт, кои одлучуваат за крупни прашања, што пак подразбира и поседување на највисоки стандарди на интегритет. Со оглед на тоа, ***потребно е воспоставување на систем за јакнење на интегритетот на носителите на извршната власт од највисоко ниво, преку креирање на соодветна програма и спроведување на обуки.***

Не постои механизам, ниту орган за ефикасно следење на медиумско претставување на учесниците во изборната кампања преку интернет-порталите. Иако Изборниот законик предвидува АВМУ да го следи рекламирањето преку овие портали, истото во пракса не се реализира од причина што не постои законска регулатива за упис, надзор и следење на работењето над истите. Од друга страна пак, преку интернет-порталите се реализира голем дел од политичкото рекламирање за време на изборниот процес, за што добиваат значителни средства од Буџетот на РСМ. Овие исплати се вршат преку ДИК и покрај тоа што ДИК не е во можност да ја провери и потврди основаноста на таквите исплати. За намалување на ризиците од влијание и злоупотреба на буџетските средства, ***потребно е надоместокот за рекламирање на овие on-line медиуми да не биде на товар на Буџетот на РСМ.***

## 5.2. ПРАВОСУДСТВО

Правосудството е клучен сектор за владеење на правото. Од аспект на оваа стратегија овој сектор ги опфаќа сите институции со надлежност да процесираат постапки и да одлучуваат по нив - обвинителствата, државниот правобранител, судовите, како и други релевантни тела - Судскиот совет, Советот на јавни обвинители, Академијата за судии и јавни обвинители. Судската власт, согласно Уставот и законот, се карактеризира со независност. Надлежно министерство кое ги предлага законите во оваа област е Министерството за правда, кое има надлежност и во организацијата и следењето на правосудната управа.

| Приоритетни проблеми во секторот правосудство се: |
|---|
| 1) Недоволно ефикасен систем за јакнење на интегритетот во судството и јавното обвинителство;<br>2) Недоволни материјални и кадровски ресурси, отсуство на автоматизиран систем за распределба и следење на предметите во јавното обвинителство и недоволна транспарентност во работата на Советот на јавните обвинители;<br>3) Отсуство на транспарентност во работата на Државното правобранителство на Република Северна Македонија;<br>4) Постоење на други ризични подрачја и фактори кои го попречуваат ефикасното делување на правосудниот систем. |

***<u>Образложение на проблемите:</u>***

**Постои недоволно ефикасен систем за јакнење на интегритетот на човечкиот фактор во судството и јавното обвинителство.** Со донесувањето на новиот Закон за Судски совет и измените на Законот за судовите, воспоставена е солидна основа за следење на работата на судиите и прашањето за нивната одговорност. Меѓутоа, недостасува ефикасен систем за јакнење на интегритетот на човечкиот фактор во правосудството, преку афирмација и примена на кодексите за професионално однесување. Овие кодекси генерално воспоставуваат задоволителна рамка за стандардите на професионално однесување на судиите и јавните обвинители, меѓутоа истите не се пропратени со соодветни примери и коментари, кои би ја олесниле нивната примена. Од друга страна пак, Законот за јавното обвинителство не содржи одредби кои го уредуваат начинот на донесување на етичкиот кодекс што предизвикува дилеми при неговото изготвување и донесување***. Поради тоа потребно е дополнување на кодексите за професионално однесување на судиите и на јавните обвинители со коментари и примери, како и дополнување на Законот за***

***јавното обвинителство со одредби кои го дефинираат Кодексот на јавните обвинители и начинот на неговото донесување.***

Судија може да држи предавања на Академијата за судии и јавни обвинители - АСЈО и на високообразовна институција и да учествува во научни проекти, **но Судскиот совет нема можност ефикасно да го следи ваквиот ангажман на судијата бидејќи не постои законска обврска за барање на претходна согласност и утврдени критериуми за тоа.** Ова доведува до ситуација Судскиот совет да нема доволен увид во ангажманите на судиите надвор од нивната основна должност и за влијанието на таквиот ангажман врз извршувањето на судиската функција. ***Потребна е измена на Законот за судовите, во насока судија да може да предава на АСЈО и на високообразовни институции како и да учествува во научни проекти само по претходна согласност и утврдени критериуми на Судскиот совет.***

**Законот за судовите не предвидува јавно објавување на одлуките за изречените дисциплински мерки против судиите, со што се оневозможува ефектот на генерална превенција.** Исто така, Законот за судовите не се повикува на Етичкиот кодекс како материјален пропис, чие прекршување би се дефинирало како дисциплинска повреда. На тој начин не постои конекција помеѓу кодексот за професионално однесување на судиите и дисциплинските одредби предвидени со Законот за судовите. ***Поради тоа неопходна е измена на Законот за судовите, во смисла прекршувањето на кодексот за професионално однесување да претставува основ за дисциплинска одговорност на судиите, како и јавно објавување на конечните одлуки за изречени дисциплински мерки на судии.***

Досегашната пракса покажува дека од страна на судиите и јавните обвинители не постои скоро никаков интерес за посетување на обуките кои се однесуваат на јакнењето на интегритетот и запознавање со кодексите за професионално однесување и нивната практична примена. Таквата состојба е неприфатлива, особено имајќи го предвид фактот дека непристрасното и доследното извршување на судиската и јавнообвинителската функција е од круцијално значење за овој сектор. Во услови кога постои појава на несоодветно поведение на судии и јавни обвинители при вршењето на должноста, но и надвор од нивните работни места, се упатува на заклучок дека тие не се доволно запознаени со стандардите регулирани со кодексите за професионално однесување. ***За надминување на ваквата состојба потребно е спроведување на задолжителни обуки за судиите и јавните обвинители заради имплементација на кодексите за професионално однесување.***

Иако Законот за кривичната постапка е донесен во 2014 година, јавното обвинителство сè уште се соочува со големи проблеми во извршувањето на својата функција. **Зголемената надлежност на обвинителството во делот на водење на истражна постапка, не беше проследена со соодветна материјално – техничка и кадровска логистика. Сè уште не се оформени истражните центри предвидени во ЗКП, со што јавното обвинителство и натаму е силно зависно од поддршката на Министерството за внатрешни работи.** Предметите во јавното обвинителство се распоредуваат рачно, со што постои ризик од непринципиелно насочување на истите кон одредени обвинители. Не постои и ефикасен електронски систем за следење на предметите во зависност од фазата на постапката во која тие се наоѓаат. ***Потребно е кадровско екипирање на јавните обвинителства согласно постојните систематизации на работните места, формирање на истражните центри, како и воспоставување на автоматизиран систем за распределба и следење на предметите во јавното обвинителство.***

**Јавноста во работата на седниците на Советот на јавните обвинители е уредена со деловник, во кој не се наведени случаите кога јавноста може да биде исклучена**. Тоа резултира со ризик јавноста да биде исклучена од седниците секогаш кога за тоа ќе одлучи Советот, без притоа да постојат однапред предвидени ситуации кога тоа може да се стори. ***Ова прашање е материја која треба да биде регулирана со закон, а не со деловник.***

Изборот и разрешувањето на јавните обвинители е една од најзначајните функции на Советот на јавните обвинители. Токму затоа неприфатливо е чинот на избор и разрешување да се сведе само на гласање за определен предлог, без притоа секој од членовите на Советот непосредно и јавно да го изнесе својот став, со соодветно образложение за причините поради кои гласал на определен начин. ***Со измена на Законот за Советот на јавните обвинители да се предвиди задолжително усно образложување од страна на членовите на Советот за нивните одлуки за избор и разрешување на јавен обвинител.***

**Транспарентноста е проблем и кај Државното правобранителство (ДП)** кое нема воспоставено систем, ниту практика за комуникација со јавноста. Овој орган е надлежен да се грижи за интересите на РСМ при располагањето со имотот на државата и се јавува како нејзин застапник во судските постапки. Во таа насока, ДП дава мислења и согласности при отуѓување на земјиште и други недвижности во сопственост на државата. Со оглед на тоа што станува збор за многу значајна надлежност на ДП, која засега во јавниот интерес, ***потребно е воспоставување на ефикасен транспарентен систем, преку кој јавноста ќе има увид во работата на овој орган.***

Актуелната состојба во правосудството укажува дека покрај детектираните ризици од корупција, а за кои со оваа стратегија се предложени соодветни мерки, **постојат и други ризични подрачја и фактори кои го попречуваат ефикасното делување на правосудниот систем**. Во ситуација кога судството се гуши во неефиксаност, кога се отпочнати кривични постапки за лица од самиот врв на судската и обвинителската хиерархија и кога довербата на јавноста во правосудството е исклучително ниска, потребно е да се размислува и за одредени порадикални мерки за санирање на состојбата. Карактерот на овие мерки и видот на активностите кои би се презеле мора да бидат внимателно дизајнирани, водејќи сметка да не се предизвика блокада во функционирањето на правосудниот систем. ***За таа цел потребно е да се изработи дополнителна длабинска анализа и проценка на ризиците од корупција во правосудството.***

## 5.3. ОРГАНИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Во Република Северна Македонија, под тела задолжени за спроведување на закони, спаѓаат Министерството за внатрешни работи (МВР), Управата за финансиска полиција (УФП), Управата за финансиско разузнавање (УФР) и Царинската управа (ЦУ). Исто така, многу битна улога во системот за правилно спроведување на законите и откривање неправилности имаат надзорните тела, односно инспекциските служби на централно и локално ниво, како и системот на внатрешна и надворешна финансиска контрола и ревизија.

Гореспоменатите тела, по природа на своите должности, честопати се изложени на притисоци и коруптивни влијанија, што во крајна линија доведува до губење на довербата на граѓаните во функционирањето на системот во целина. Затоа, неопходно е да се посвети големо внимание на овие тела, да се подобри нивната правна рамка, да се зајакнат нивните финансиски, материјални и човечки капацитети, како и интегритетот на нивните вработени.

Во евалуацискиот извештај на ГРЕКО за Република Северна Македонија 2019 (Петта рунда на оценување: Превенција на корупција и промовирање на интегритетот во централната власт (највисоки извршни функции)[17] и институциите за спроведување на законот) наведени се доста забелешки во однос на можностите за коруптивно однесување во овие институции и дадени се четиринаесет препораки за подобрување на состојбата во оваа област, кои РСМ е обврзана да ги спроведе.

| Приоритетни проблеми во секторот органи за спроведување на законот се: |
|---|
| 1) Големи дискрециони овластувања на одговорните лица и нетранспарентност при вработувања и унапредувања во МВР;<br>2) Неефикасен систем за утврдување на професионална одговорност во органите за спроведување на законот;<br>3) Нејасно и непрецизно утврдени надлежности на инспекторатите;<br>4) Несоодветно постапување на инспекторите при исполнување на нивната надлежност;<br>5) Недоволно функционален инспекциски надзор во локалната самоуправа;<br>6) Раководството на институциите не ги спроведува препораките од внатрешната ревизија и ДЗР; |

[17] https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168095378c

7) Влијание на одговорните лица во јавните институции врз независноста на внатрешната ревизија.

***<u>Образложение на проблемите:</u>***

**Законот за внатрешни работи во однос на постапките за вработување и унапредување во МВР не обезбедува доволна транспарентност** и овозможува максимално искористување на дискреционите права. Нетранспарентноста се должи на тоа што Законот овозможува вработување без објава на јавен оглас за работните места утврдени со статус - овластени службени лица, како и поради фактот што актите за организација и систематизација на работните места во МВР се доверливи документи со степен на класификација. Ова создава услови за непотизам, кронизам, вработување на непрофесионални и непроверени лица во редовите на полицијата и Министерството како и партизација на системот кој треба да овозможи безбедност и сигурност на населението. ***Подобрување ќе се постигне со транспарентност на актите за систематизација на МВР и процесот на вработување и унапредување.***

**Неефикасен систем за утврдување на професионална одговорност во органите за спроведување на законот.** Лицата со овластувања вработени во УФП и УФР имаат големи надлежности во рамки на своето постапување пред други субјекти, а во случај на повреда на должноста подлежат на дисциплинска постапка согласно Законот за административни службеници преку ад хок формирани дисциплински комисии од причина што во овие институции не постои систем на внатрешна контрола и професионални стандарди. Во МВР и ЦУ, утврдувањето на професионална одговорност се врши и преку дисциплински комисии формирани од министерот, односно директорот на ЦУ, а од редот на вработените во организационите единици каде вработениот против кој се води постапка е распореден, што создава ризик за солидаризирање, неповедување постапка или неизрекување соодветна мерка. З***а успешно откривање и санкционирање на неправилностите, потребно е да се зајакнат механизмите за внатрешна контрола во УФП и УФР и да се формираат централни дисциплински комисии во МВР и ЦУ.***

Дел од материјалните закони кои се однесуваат на опфатот и работењето на одделни инспекторати содржат **недоволно или нејасно прецизирани надлежности** што остава простор за нецелосно и неефикасно постапување на неколку инспекторати. Тоа во пракса доведува до ситуации на преклопување на одредени надлежности на инспекторатите, како и празнини во регулирање на инспекцискиот надзор во одредени области. ***Потребно е да се***

***подобри законската рамка за прецизно да се одредат надлежностите на инспекциските служби.***

**Несоодветно постапување на инспекторите при исполнување на нивната надлежност**. При вршењето на работните задачи инспекторите настапуваат самостојно и одлуките за утврдената фактичка состојба, а мерките и казните во услови на законски повреди ги донесуваат самостојно. Поради надлежностите што ги имаат, моќта на изрекување високи казни, самостојноста во постапувањето може да се искористи за лични интереси или да се злоупотреби. ***Потребно е системски да се анализираат корупциските ризици во инспекциските служби и нивно елиминирање, зајакнување на интегритетот на инспекторите, вклучувајќи ја и обврската да се поднесе пријава за нивниот имот и судир на интереси.***

Со процесот на децентрализација во Република Северна Македонија се воведе категоријата „овластени општински инспектори" во единиците на локалната самоуправа, кои имаат статус на административни службеници. Притоа, **нема усогласување на надлежноста на државните и општинските инспектори.** Голем број општини имаат мала административна служба, заради што работите на инспекцискиот надзор ги вршат лица со овластувања доделени од градоначалниците, кои не располагаат со соодветни квалификации и знаења. Законот за градење, законите од областа на заштита на животната средина и Законот за локална самоуправа не обезбедуваат независност и самостојност на овластените инспектори во нивното постапување и носење на акти и присутно е силно влијание во нивното постапување како од страна на градоначалниците така и од страна на други заинтересирани страни. За да се подобри системот на инспекциски надзор на локално ниво, ***потребно е да се унапреди правната рамка на инспекцискиот надзор во ЕЛС и постојано да се работи на зајакнување на инспекциите и нивно пополнување со стручен кадар.***

Внатрешната и надворешната ревизија за своето постапување, до одговорните/раководните лица доставуваат извештаи со препораки за менување и унапредување на работењето на самата институција. **Раководството на институциите често пати не ги спроведува препораките од внатрешната ревизија и ДЗР** од причина што законските решенија не предвидуваат одговорност во случај на непостапување по однос на препораките од ревизорските извештаи. Ова влијае на функционирањето на институцијата, на интегритетот на вработените и го загрозува економичното и ефективното работење на самата институција. ***Потребно е да се воспостави ефикасен систем на спроведување на препораките, но и систем на одговорност.***

Внатрешната ревизија согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола се формира во сите субјекти од јавниот сектор чиј просечен годишен буџет/финансиски план во

последните три години го надминува износот од 50 милиони денари. Во спротивно, внатрешната ревизија се организира со ангажирање на ревизор од друг субјект од јавниот сектор или од ревизор/и од регистарот на внатрешни ревизори што го води Централната единица за хармонизација при Министерството за финансии. Организационата независност на внатрешната ревизија не го спречува ризикот од влијание на одговорните лица во однос на независно постапување на ревизорите, професионалност во вршењето на ревизија, објективност на изнесените наоди, како и доследно спроведување на дадените препораки. Поради ова, ***потребно е да се обезбеди објективна и поголема независност на работата на внатрешната ревизија, да се унапреди институционалната рамка на начин што работата на внатрешната ревизија во јавниот сектор ќе се организира преку нова организациона единица во Министерството за финансии***.

## 5.4. ЗДРАВСТВО

Секторот здравство во контекст на оваа стратегија се состои од јавните институции со надлежност за прашања од областа на здравствената заштита, јавните и приватни здравствени установи, како и веледрогериите. Тука првенствено се вбројува Министерството за здравство и самостојните органи во негов состав, Фондот за здравствено осигурување (ФЗО), како и оперативните единици: клинички центри, поликлиники и други институции кои вршат дејност од областа на јавното здравство. Корупцијата во јавното здравство малку е третирана во релевантните извештаи за корупција, но граѓаните преку разни анкети ја искажале својата перцепција за високиот степен на корупција во здравството. Во Министерството за здравство не се врши проценка на ризиците од корупција, ниту пак таа се споменува во некој од стратешките документи во овој сектор.

Ризиците од корупција во здравството главно се поврзуваат со вршење на основната дејност – обезбедување на здравствени услуги, вработувањата и особено во постапките за јавни набавки, имајќи предвид дека во овој сектор континуирано се вршат голем број на набавки со висока вредност (на медицинска опрема, лекови и други потребни стоки/услуги) за да се овозможи оперативно и непрекинато вршење на активностите.

| Приоритетни проблеми во секторот здравство се: |
|---|
| 1) Не постојат ефективни критериуми за утврдување на договорните надоместоци (лимити/буџети) за здравствените установи (ЈЗУ и ПЗУ) и за цените на здравствените услуги и лековите, ниту пак критериуми за распределба на буџет наменет за нови технологии и лекови, методи за здравствени услуги;<br>2) Субјективизам при изборот на лекови кои се покриваат од јавните средства, односно од придонесите за здравствено осигурување на граѓаните, а регулативата за медицина базирана на докази не се применува доследно;<br>3) Злоупотреби во постапките за давање/примање на донации, клинички студии и проекти;<br>4) Неетички практики при маркетирањето на лековите. |

***<u>Образложение на проблемите:</u>***

Нема систем на утврдување индикатори за квалитетно, навремено и целосно извршување на здравствените услуги на ЈЗУ, кои треба да се јавно достапни и наменети за меѓусебна споредба на здравствените установи и проценка на објективноста на буџетите, но и за

објективна проценка од страна на пациентите. Ваквата состојба отвора простор за влијание на одговорните лица за обезбедување на поголем буџет од ФЗО и покрај тоа што не се извршени доволно здравствени услуги. Поради непостоење на интегриран систем на податоци за трошоци на ЗУ, постои голема опасност од субјективност во утврдување на влезните трошоци кои учествуваат во формирање на референтната цена на здравствената услуга. Во методологијата за цени на здравствени услуги не е утврдено кој и кога може да поднесе барање за ревидирање на цената, па најчесто тоа се прави по барање на ЗУ. Нема ниту критериуми за распределба на буџет наменет за нови технологии и лекови, методи за здравствени услуги кои би ги следеле светските трендови согласно медицина базирана на докази. Не постојат функционални механизми за контрола на цените и набавка на лековите со патентна заштита (т.н. „брендови") и лековите за кои има само еден регистриран и достапен лек во државата. ***Поради тоа потребно е воспоставување на транспарентност и ефективни критериуми за распределба на буџетот на Фондот за здравствено осигурување по здравствени услуги и установи, критериуми за распределба на буџет наменет за нови технологии и лекови, методи за здравствени услуги како и дигитализација и поврзување на финансиско сметководствен менаџмент на даватели на здравствени услуги. Неопходно е прилагодување на системот за формирање на цени и јавни набавки на спецификите на лековите со монополска позиција на пазарот, согласно практиките и регулативите во развиените земји.***

Поради недоволна функционалност на постојната регулатива, постои ризик од коруптивни дејствија при дефинирање на лекови кои ќе бидат дел од позитивната листа. Голем дел од национално усвоените протоколи и упатства за лекување на одредени болести не се ажурирани и функционални. Регулатива за медицина базирана на докази постои, но нема механизми (стимулативни и казнени) за тоа да се применува. Ова отвора можност за личен избор на лекарот во примена на методи на лекување како и фаворизирање од страна на стручен колегиум. ***Потребно е воспоставување на правната рамка за селекција на лекови кои ќе бидат покриени од државниот буџет и обезбедување на транспарентност во спроведување на програмите на Министерството за здравство, кои опфаќаат и обезбедување лекови. Да се поттикне доследна примена на принципите на медицина базирана на докази.***

Многу често се случува да се прифати донација на опрема која во суштина нема карактеристика на донација поради тоа што овозможува директна корист на давателот во иден период. Исто така, се случува да се прифати донација која поради технолошка застареност имплицира големи финансиски издатоци за одржување, како и донација која поради роковите, може да предизвика расходи за третман на медицински отпад. Не постои регистар на клинички студии ниту пак јавно достапен податок за донациите на лекови и

опрема. Ваквата состојба овозможува злоупотреби при договарањата за прием на донацијата, ***поради што неопходно е да се прецизираат карактеристиките, условите и начинот на примање на донациите на ЈЗУ, а воедно податоците за донации на лекови, опрема и клинички студии да бидат јавно достапни.***

Маркетирањето на лековите по својата природа е интеракција помеѓу фармацевтската индустрија и лекарите, и како таква е битна за развојот на лековите, континуирана медицинска едукација и следење на несаканите дејства. Сепак, поради слабите регулаторни механизми во овој домен, посебно во доменот на казнивост, забележани се коруптивни практики, во форма на директни и индиректни плаќања на лекарите и фармацевтите за препишување лекови од страна на фармацевтските компании. Со ова, освен незаконското стекнување на материјална корист, се изложува на нерационални трошоци буџетот на државата, но и домашниот буџет на корисниците на лековите. Исто така се нарушува професионалниот интегритет на докторите и медицинскиот кадар. Во земјата нема воспоставен систем на „Терапевтски комитети" и „Болнички регистри на лекови" на ниво на болниците, чија задача би била објективно одлучување за тоа кои лекови би се применувале во самата болница, врз основ на медицински, но и економски параметри. Заради надминување на ваквата состојба неопходно е ***регулирање и следење на односите помеѓу фармацевтските компании и лекарите во врска со маркетирањето на лековите. На болничко ниво неопходно е воспоставување на систем на „Терапевтски комитети" и „Болнички регистри на лекови"***.

## 5.5. ОБРАЗОВАНИЕ

Секторот образование е многу широк и ги опфаќа Министерството за образование и наука и самостојните органи во негов состав, единиците на локалната самоуправа (заради децентрализираните надлежности во овој сектор), јавните основни и средни училишта, како и државните универзитети. Тука се вбројува и Министерството за труд и социјална политика надлежно за градинките кои пружаат услуги на предучилишно образование.

Корупцијата во образованието малку е третирана во релевантните извештаи за корупција, меѓутоа овој сектор често се посочува од страна на граѓаните во разни анкети[18] за нивната перцепција или искуството во однос на коруптивните дејства. Во Министерството за образование не се врши проценка на ризиците од корупција, ниту се споменува во некој од стратешките документи во овој сектор.

Приоритетни проблеми во секторот образование се:

1) Изразени влијанија и дискрециони овластувања при вработувањето во образованието;
2) Недоволно изградени капацитети на државниот просветен инспекторат;
3) Ниска свест за адресирање на прашањето на корупцијата во рамките на образовните институции;
4) Непостоење на прецизна законска регулатива за користење на наставно нагледни и дидактички средства/помагала;
5) Недостиг од процедури за набавки кои во воспитно-образовните институции се реализираат надвор од Законот за јавни набавки;
6) Недостиг на подзаконски акти за начинот на регулирање за давање под закуп на недвижен имот на образовните институции;
7) Подигнување на квалитетот на високото образование во сферата на акредитирање на високообразовни институции, научни установи и акредитација на студиски програми;
8) Недоволно содржини во образовниот процес во средното образование за принципите на добро владеење и интегритет.

18

***Образложение за проблемите:***

**Изразени влијанија и дискрециони овластувања при вработувањето во образованието** се среќаваат во сите нивоа на образование. При вработувањата на наставници во основното и средното образование, постојат пропишани критериуми и дадена е законска можност за интервју на кандидатите, при што е можно користење на дискреционото право на директорите за избор на кандидати врз основа на интервјуто, во случај на исполнување на формалните критериуми од страна на повеќе кандидати. Дополнителен проблем е и разрешувањето на директори на основни и средни училишта пред истекување на мандатот за кој се избрани, без соодветно образложение, а под политички притисок. При реализирање на постапките за вработување често се користи механизмот на времено вработување на кандидатите, што ѝ претходи на постапката за редовно вработување. Тоа претставува начин за влез на „селектирани" кандидати во институцијата, кои најчесто се фаворизирани при постапката за редовно вработување.

За вработување на наставен кадар и за избор во наставно-научни звања во високообразовните и научните институции постојат пропишани постапки и критериуми во Законот за високо образование. Вреднувањето на кандидатите и предлог-изборот го врши трочлена рецензентска комисија во која двајца членови треба да бидат од потесната научна област, а конечната одлука за избор ја носи Наставно-научниот совет на институцијата или Сенатот на Универзитетот во случај на избор во звањето редовен професор. Тоа создава можност за поширока примена на лични ставови и фаворизирање на определени кандидати од страна на Комисијата. Советот/Сенатот не мора да го потврди предлогот на рецензентската комисија, меѓутоа тоа е редок случај во пракса.

Со цел да се создаде клима за вработување во образованието исклучиво врз основа на компетенции, при вработувањата во основното и средното образование потребно е ***да се воспостават јасни критериуми и постапки при спроведување на интервјуа за вработување на наставници. Исто така, потребно е решенијата за разрешување на директори на ОУ и СОУ пред истекот на нивниот мандат да содржат детални образложенија и истите да подлежат на инспекциски надзор.*** Во сферата на високото образование, треба ***да се воспостави механизам на редовен надзор над постапките за избор во наставно-научни звања и да се зголемат надлежностите на ДПИ во спроведување на надзор врз овие постапки.***

**Недоволно изградените капацитети на Државниот просветен инспекторат (ДПИ)** се проблем кој значително ги ограничува можностите за негово дејствување. Во сферата на инспекцискиот надзор, една од главните слабости е непостоењето на сеопфатна методологија за постапување на ДПИ при вршење надзор. На ова се надоврзува и

континуираниот недостиг од инспектори, особено за потребата на вршење вонредни инспекциски надзори. Сето ова претставува изразен ризик од притисоци, односно влијанија (партиски, пријателски или од трети лица) за наодите од извршените надзори. Со цел да се надминат наведените проблеми, потребно е ***да се воведе сеопфатна методологија за работата на ДПИ; да се зајакнат материјално-техничките услови, како и човечките ресурси на Инспекторатот; да се зајакне отпорноста на вработените во ДПИ од влијанија преку едукација и обуки и да се зајакнат механизмите за контрола на работата на инспекторите.***

Во рамките на образовните институции, постои **ниска свест за адресирање на прашањето на корупцијата**. Оваа област не е опфатена во Стратешкиот план на МОН и во другите релевантни документи, а не се адресира и од страна на раководните органи на универзитетите. Повремено се организираат конференции и дебати на оваа тема, меѓутоа официјални документи и активности нема. Со цел да се подобри состојбата во оваа сфера, потребни се ***кампањи и систематизирани активности за јакнење на свеста за превенирање на корупцијата во основното и средно образование, како и зајакнување на механизмите преку кои студентите и професорите може да пријавуваат корупција.***

**Не постои прецизна законска регулатива за користење на наставно-нагледни и дидактички средства/помагала во основното и средното образование**. Во постојниот Закон за учебници за основно и средно образование не е јасно дефинирано како се определуваат наставно-нагледните и дидактички средства/помагала што се користат во наставата, ниту како се вршат набавките за нив. Ова генерира ризик од злоупотреба на службената должност, односно може да се наметне обврска на учениците за купување на образовни помагала од издавачи и автори со кои образовниот работник има поврзаност. Оттаму, ***потребно е воспоставување на прецизни критериуми за набавката и користењето на образовните помагала во основните и средни училишта.***

**Недостиг од процедури за набавки кои во воспитно-образовните институции се реализираат надвор од Законот за јавни набавки**. Имено, во воспитно-образовните институции се реализираат голем број на набавки (екскурзии на ученици, обезбедување на училиштето, фотографирање на ученици и изработка на алманаси, набавка на ужина, осигурување на учениците итн.), чијашто реализација е надвор од одредбите на Законот за јавни набавки. Ваквиот тип на набавки обезбедува широки можности за корупција и злоупотреба на службената позиција, а трошоците се на товар на родителите. МОН има донесено Правилник за организирање на екскурзии, но недостигаат подзаконски акти и процедури за другите видови на набавки од овој тип. Во таа насока, ***потребно е***

***изготвување на подзаконски акти со кои ќе се регулира начинот на спроведување на наведените набавки во воспитно-образовните институции.***

**Недостиг на подзаконски акти за начинот на регулирање за давање под закуп на недвижен имот на образовните институции.** Издавањето недвижен имот на образовните институции под закуп се одвива во отсуство на соодветна регулатива. Во пракса, училиштата и факултетите го издаваат просторот за вршење на други дејности (угостителски, спортски и др.) без детално уредени процедури. Оттаму, ***потребно е изготвување на подзаконски акти со кои ќе се регулира издавањето на недвижниот имот за образовните институции на сите нивоа.***

**Акредитација на високообразовни институции, научни установи и студиски програми.** Законот за високо образование[19] предвидува воспоставување на Национален совет за високо образование и научно-истражувачка дејност и Агенција за квалитет во високото образование, кои имаат надлежности во однос на акредитацијата на високообразовни институции, научни установи и студиски програми. Одредбите од овој Закон сè уште не се спроведуваат, иако Законот е на сила од мај 2018 година. Во Законот, Агенцијата е дефинирана како „самостоен стручен орган" со три органи (Одбор за акредитација, Одбор за евалуација и директор на Агенцијата). Одборите имаат обврска согласно Законот да испратат извештај за својата работа до МОН и до Националниот совет, додека директорот чие избирање и разрешување е во мандат на Собранието, нема обврска да известува за работата на Агенцијата. Ова создава нејасна линија на отчетност и отсуство на механизми на контрола и истовремено создава широк простор за најразлични влијанија. Покрај тоа, недореченост има во однос на транспарентноста при изборот на членови на Агенцијата од страна на Владата и критериумите врз основа на кои Интеруниверзитетската конференција ги избира членовите на Агенцијата и член од редот на студентите за Одборот за акредитација и за Одборот за евалуација. Во таа насока, потребно е ***Националниот совет за високо образование и научно-истражувачка дејност и Агенцијата за квалитет во високото образование да бидат функционални; измени и дополнувања на Законот за високо образование во функција на прецизирање на одговорноста на Агенцијата за квалитет на образованието; обезбедување на висока транспарентност во однос на изборот на членови и на работата на Агенцијата; преземање на активности за зачленување на Агенцијата во Европската мрежа на агенции за обезбедување квалитет во високото образование (ЕНКА).***

[19] Службен весник бр. 82/2018

**Недоволни содржини во образовниот процес во средното образование за принципите на доброто владеење и интегритет**. Принципите на добро владеење и интегритет, претставуваат основа за превенција на корупцијата, заради што е неопходно младите да бидат едуцирани и запознаени со истите во текот на своето образование. Во текот на 2019 година ДКСК во соработка со ГО ИДСЦС, Бирото за развој на образованието и Министерството за образование и наука започна спроведување на пилот-проект за антикорупциска едукација за учениците од средното образование во 10 училишта. Очекувањата од спроведувањето на проектот се дека неговите ефекти ќе наложат да се продолжи и да се прошири едукативната програма во системот на средното образование со вклучување на антикорупциски содржини во редовните наставни програми. ***Ова наметнува потреба од креирање и воспоставување едукативни антикорупциски содржини во системот на средното образование.***

Конкретните мерки и активности од секторот образование подетално се претставени во дел 5.5. од Акцискиот план на оваа Стратегија.

## 5.6. ТРУД И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

Секторот труд и социјална политика ги опфаќа прашањата поврзани со работните односи и социјалните права, правото на пензиско и инвалидско осигурување, како и предучилишното воспитување на децата во градинките. Надлежно министерство е Министерството за труд и социјална политика.

Приоритетни проблеми во секторот труд и социјална политика се:

1) Недостиг од надзор во постапките за остварување на права по основ на пензиското и инвалидското осигурување;
2) Недостиг на едукативни програми за социо-емоционален развој кај децата фокусирани кон градење на интегритет.

***Образложение за проблемите:***

**Отсуство на дигитализиран систем за социјално осигурување и недостиг од надзор во постапките за остварување на права по основ на пензиското и инвалидското осигурување.** Во отсуство на единствен дигитализиран централен систем за социјално осигурување постои ризик од злоупотреби во процесот на остварување на правата на осигурениците. Комисијата за оцена на работната способност при Фондот за ПИО, врз основа на чиј наод, оцена и мислење се стекнува правото на инвалидска пензија и други права по основ на инвалидност, се соочува со проблем на недостаток од кадар. Воедно, не се утврдени прецизни критериуми за одлучување, што доведува до голем број на поплаки/претставки по однос на нејзиното работење.

Комисијата за ревизија на наод, оцена и мислење за утврдување на инвалидност, односно неспособност за работа при МТСП се соочува со предизвици при изборот на членовите на комисијата во смисла дека иако има воспоставен електронски систем за избор, можно е да има влијание од човечки фактор. Понатаму, постои недостаток на контрола при пресметка на стажот на осигурениците што доведува до ризик за злоупотреби од страна на вработени во Фондот за ПИО, недоволен надзор над работата на Фондот за ПИО од страна на МТСП, како и недоволен надзор над постапките за остварување на права по основ на помош и нега од друго лице.

Со цел надминување на наведените состојби, потребно е:

- ***Воспоставување на единствен дигитализиран централен систем за социјално осигурување;***
- ***Формирање на ново тело за вештачење / оцена на инвалидноста/способноста за работа кое ќе биде формирано од повеќе комисии кои ќе вршат вештачење/оцена на наодите за работната способност, со цел намалување на можноста за корупција;***
- ***Дополнување на Правилникот за организацијата, составот и начинот на работа на Комисијата за ревизија на наод, оцена и мислење за утврдување на инвалидност, односно неспособност за работа, во делот за постапката за начинот на изборот на нејзините членови и***
- ***Зајакнување на надзорот во постапките за остварување на права по основ на пензиското и инвалидското осигурување.***
- ***Зајакнување на надзорот во постапките за остварување на права по основ на помош и нега од друго лице.***

**Градењето на интегритет на личноста е дел од воспитниот и образовниот процес** од најмала возраст, во кој значајна улога имаат и установите за претшколска возраст. Во предучилишниот период се развиваат карактерните особини кај детето и се усвојуваат моралните норми и вредности. Затоа е многу значајно во предучилишните установи ***да се воведуваат активности и програми за социо-економски развој во кои кај децата низ игра ќе се промовираат хуманите вредности, стимулирање на општествена одговорност, промовирање на врсничка поддршка (наместо насилство). Исто така, треба да се зајакнат на надзорните и контролните механизми за изготвување и спроведување на овие едукативни програми.***

Конкретните мерки и активности од секторот труд и социјална политика подетално се претставени во дел 5.6 од Акцискиот план на оваа Стратегија.

## 5.7. УРБАНИЗАМ И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

Секторот урбанизам и просторно планирање во контекст на оваа стратегија се состои од јавните институции кои се дел од централната и локалната власт, а со надлежност за прашања од областа на урбанизмот, просторното планирање и градежништвото.

Тука првенствено спаѓаат Министерството за транспорт и врски (МТВ), Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП), самостојните органи во нивен состав, како и единиците на локалната самоуправа.

Законската регулатива за вршење на работи во областа на градежништвото, урбанизмот и просторното планирање предвидува издавање на одобренија, решенија, дозволи, лиценци и други документи. Значењето на овие документи е уште поголемо кога ќе се земе предвид дека градежните зафати чие одобрување е во надлежност на овој сектор вообичаено чинат многу, остава простор за притисоци, влијанија и поттикнување на коруптивно однесување. Од таа причина, издавањето на различни документи, како и инспекцискиот надзор се сметаат како точки кои може да генерираат ризик од корупција во овој сектор.

***Треба да се истакне дека Законот за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти ги загрозува принципите за владеење на правото, плански развој на просторното планирање и почитување на уставно загарантираното право на граѓаните за уредување и хуманизација на просторот и заштита и унапредувањето на животната средина и на природата.***

| Приоритетни проблеми во секторот урбанизам и просторно планирање се: |
|---|
| 1) Надвладување на приватниот над јавниот интерес при изготвување на просторни и урбанистички планови;<br>2) Недоволна транспарентност во постапките за просторно и урбанистичко планирање;<br>3) Недоволен надзор над изведбата на градбите од втора категорија. |

***<u>Образложение за проблемите:</u>***

Носењето на урбанистичките планови често е проследено со низа контроверзии најчесто предизвикани од надвладувањето на приватниот интерес над јавниот. Процесот на урбанизација на просторот мора да обезбеди соодветен баланс помеѓу овие две, навидум спротивставени, компоненти. Во пракса, често пати, **профитот кој го носи градежниот бизнис успева да надвладее над потребата од хуманизација на просторот**. Чести се ситуациите на узурпирање на слободните јавни површини во корист на станбено-деловни комплекси. Постојната регулатива овозможува неизведените површини на градежното

земјиште со намена Д1 – парковско зеленило да можат да се пренаменат во друга класа. ***Поради сето ова, неопходно е зајакнување на стандардите за просторно и урбанистичко планирање во корист на јавниот интерес и спречување на пренамена на планирани, а неизведени површини со намена Д1 - парковско зеленило; Задолжително изготвување на стручна анализа при изработка на урбанистичко-планска документација и задолжително дефинирање на градбите од посебен интерес.***

**Промените на деталните урбанистички планови се вршат најчесто во недоволно транспарентни постапки**, со формални јавни анкети спроведени во кратки рокови и без суштинска дебата. Голем недостаток е невклучувањето на месните заедници во процесот на просторно планирање, имајќи го предвид нивниот директен интерес во однос на квалитетот на живеење кој е условен од самиот процес. ***Последователно, потребно е зголемување на инклузивноста и транспарентноста на процесот на донесување урбанистички планови.***

Во делот на градежништвото присутна е состојба на градење кое не секогаш се изведува согласно одобрената градежно-техничка документација. Тоа особено се однесува на градбите од втора категорија, за кои не се издава одобрение за употреба и за кои техничкиот преглед го врши правно лице кое има лиценца за надзор. Согласно Законот за градење,[20] лиценцата за надзор се одзема од страна на Министерството за транспорт и врски доколку правното лице кое врши надзор изготви или завери писмен извештај со констатации кои не кореспондираат со фактичката состојба на градбата и тоа врз основа на предлог на градежен или овластен градежен инспектор. Со оглед дека ваквата мерка нема практична примена, ***неопходно е да се обврзат инспекциските служби задолжително да иницираат постапка за одземање на лиценцата за надзор на правното лице доколку е констатирана неправилност со прикажување на невистинита состојба (член 38 став 5 и 6 од Законот за градење).***

Конкретните мерки и активности од секторот урбанизам и просторно планирање подетално се претставени во дел 5.7. од Акцискиот план на оваа Стратегија.

20

## 5.8. ЖИВОТНА СРЕДИНА

Секторот животна средина во контекст на оваа Стратегија се состои од јавните институции кои се дел од централната и локалната власт, а со надлежност за прашања од областа на заштитата на животната средина. Тука спаѓаат Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) и самостојните органи во негов состав, Државниот инспекторат за животна средина, како и единиците на локалната самоуправа и другите јавни институции кои имаат определена улога во однос на делокругот на секторот заштита на животната средина кој вклучува квалитет на амбиенталниот воздух, заштита на природата, заштита од бучава, управување со отпад, батерии и акумулатори, управување со пакување и отпад од пакување, управување со електрична и електронска опрема, води, просторно планирање, генетски модифицирани организми, светско природно и културно наследство. Овој сектор добива на значење во последните години заради воведувањето на различни еколошки и други дозволи кои деловните субјекти треба да ги имаат за да можат да ги започнат/вршат своите оперативни активности.

| Приоритетни проблеми во секторот животна средина се: |
|---|
| 1) Невоспоставен интергиран систем за регионално управување со отпад;<br>2) Постоење на недозволива кумулација на надлежности кај лицата задолжени за животната средина во локалната самоуправа. |

***<u>Образложение за проблемите:</u>***

Акутен проблем со кој се соочува овој сектор е недоследно имплементирање на Законот за управување со отпад, во делот на интергирано и регионално управување со отпад. Ваквата состојба е како последица на тесно партиски интереси, бидејќи со формирањето на регионалните центри за управување со отпад ќе се намалат надлежностите на општинските јавни претпријатија. На тој начин би се намалила можноста за искористување на овие претпријатија за партиски цели, особено во делот на вработувањата. Од друга страна пак општинските јавни претпријатија генерално се во многу лоша состојба и неефикасни во управувањето со отпадот, што резултира со сериозно нарушување на животната средина. ***Поради тоа, неопходно е што поскоро да се воспостават функционални регионални центри за управување со отпад.***

Поради недоволната/несоодветната кадровска екипираност, постои појава на одговорните лица за животна средина на локално ниво да им се доделува широк спектар на надлежности,

односно задолжени се за издавање на еколошки дозволи и одобрување на елаборатите за заштита на животната средина, а истовремено вршат и инспекциски надзор, што од една страна предизвикува судир на интереси, а од друга страна неефикасност во извршувањето на своите обврски. ***Ваквата недозволива кумулација на надлежности мора да се надмине преку доследно спроведување на регулативата, за што неопходно е спроведување на редовен инспекциски надзор врз ЕЛС од страна на Државниот управен инспекторат.***

## 5.9. ЗЕМЈОДЕЛСТВО

Секторот земјоделство во контекст на оваа стратегија се состои од јавните институци со надлежност за прашања од областа на земјоделството, пред се Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство-МЗШВ, Агенијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој-АФПЗРР и Агенцијата за потикнување на развојот на земјоделството-Битола АПРЗ.

Во изминатите години, Владата преку креирање на политики за поддршка на земјоделството издвојува значаен дел од Буџетот за стимулирање и зголемување на земјоделското производство, но преовладува мислењето дека ефектите од овие мерки не ги исполниле очекуваните резултати, пред се поради неефикасно управување и спорведување на креираните политики.

| Приоритетни проблеми во секторот земјоделство се: |
|---|

1) Недостиг од соодветен надзор врз наменското 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;

***<u>Образложение за проблемите:</u>***

Законската регулатива за вршење на работите во областа на земјоделието е насочена кон креирање на политики, кои покрај другото се однесуваат на издавање на земјоделско земјиште на подолг период, исплаќање на субвенции по разни основи со цел стимулирање на земјоделското производство.

Не се врши надзор врз намената на користење на земјиштето и не се следи исполнувањето на договорите за користење на државно земјоделско земјиште од страна на корисниците поради недостиг на соодветен инспекциски надзор. Како резултат на ова не е воспоставена целосна евиденција за обврските за плаќање на закупнина, не се преземаат мерки за наплата и не се изрекуваат санкции.

Честите менувања на регулативата создава правна несигурност и можност од фаворизирање на одредена целна група. Големиот број на мерки за потикнување на развојот во областа на земјоделството, непрецизните критериуми и нивно често менување кои и не кореспондираат

со воспоставените контролни системи (регистри и евиденции) не водат кон остварување на поставените цели на политиките во земјоделството или пак се ад-хок мерки за задоволување на одредена целна група. Ова создава ризици за коруптивно однесување на одговорните лица кои учествуваат во постапките за доделување на овие средства, концентрација на одлучување кај мал број на лица за располагањето со државното земјиште, создава клиентелизам и фаворизирање на блиски лица и мал број на фирми кои ги користат овие ресурси.

Покрај ова, недоволниот број на вработени, нивната недоволната едукација, непостоење асистенција и упатување на граѓаните за мерките и процедурите за користење на државната поддршка, недоволните финансиски средства исто така предизвикуваат одлучувањето по барањата да трае подолго од законски пропишаните рокови и без транспарентност на постапката.

За надминување на овие проблеми потребно е: ***зајакнување на надзорот на реализација на договорите за закуп на земјоделско земјиште преку пропишување на санкции;*** к***реирањето на новите мерки и политики за поддршка да се заснова на начела за зачувување на животната средина, воведување на добри земјоделски пракси, производство на здрава и безбедна храна и економски оправдани износи на субвенции; поставување на индикатори за следење на ефектите од мерките за финансиска поддршка; зајакнување на човечките капацитетите на институциите заради навремено и стручно постапување по барањата; зголемување на транспарентноста на постапките и запознавање на потенцијалните корисници со релевантни информации за полесен пристап до овие средства.***

## 5.9. СПОРТ

Спортот е сегмент од општественото живеење кој има големо значење за психофизичкото здравје на граѓаните, но тој има и големо социолошко влијание на целата заедница. Спортот е со силен потенцијал и за промовирање на државата во светот. Овој сектор е третиран во стратегијата поради ризикот од корупција во сферата на управувањето и располагањето со спортските објекти во сопственост на РСМ и единиците на локалната самоуправа, но и во сферата на спортската дејност, која се реализира преку спортските федерации и спортските клубови, како нивни членки. Со оглед на големите инвестициски вложувања на државата во спортските објекти и нивното значење за спортската дејност, управувањето со тој имот претставува област која сериозно го засега јавниот интерес. Тоа ја наметнува потребата и од оптимално нормативно уредување на односите во поглед на сопственоста, располагањето и користењето на спортските објекти. Воедно, централната власт и единиците на локалната самоуправа имаат обврска да обезбедат услови спортската дејност да се остварува во рамките на законот и позитивните практики.

| Приоритетни проблеми во секторот спорт се: |
|---|

1) Проблеми во стопанисувањето, користењето и одржувањето на објектите за спорт во сопственост на РСМ и објектите за спорт сопственост на ЕЛС;
2) Недостиг на инспекциски надзор во спортот.

***<u>Образложение на проблемите:</u>***

Објектите за спорт во сопственост на Република Северна Македонија и сопственост на единците на локалната самоуправа **често се користат за политички маркетинг, манипулации и незаконско стекнување со имотна корист.** Дел од овие објекти се издадени под закуп на 20-30 години, без правна и економска оправданост. Во нив не се вложува за инвестиционо одржување, што резултира со секојдневно амортизирање и губење на нивната вредност. Од друга страна пак, спортистите, клубовите и националните спортски федерации станаа потстанари во објектите градени за нив. Неспроведената децентрализација во поглед на објектите за спорт и недореченоста на законската регулатива во однос на нивната сопственост, претставува уште една основа за манипулација и неконтролирано експлоатирање на овие објекти. ***Поради тоа, неопходно е итно донесување на стратегија за објектите за спорт во државна сопственост, со која ќе се воспостави јасен концепт за овие објекти. Исто така, неопходно е согледување на***

***постојната состојба со објектите за спорт и ревидирање на договорите за нивно користење***.

Спортот со својата мрежа на спортски клубови, национални спортски федерации, општински спортски сојузи, отворени и затворени објекти за спорт **има несоодветна инспекциска служба, која делува ограничено со мал број на инспектори**. Отсуството на ефикасен инспекциски надзор во спортот резултира со сериозни девијантни појави, кои се особено изразени во делот на стопанисувањето со спортските објекти во сопственост на државата, но исто така и во работењето на националните спортски федерации. Државата од својот буџет издвојува сериозни средства за поддршка на работата на спортските федерации, но не секогаш тие се користат ефективно и во функција на спортистите. ***Поради тоа, треба да се воспостави ефикасен инспекциски надзор во спортот и спортските објекти, како и едукација за интегритет и етика на спортските федерации, клубови и нивната администрација.***

## 5.10. ЕКОНОМИЈА И БИЗНИС

Секторот економија во контекст на оваа Стратегија се состои од јавните институции кои се дел од извршната власт во Република Северна Македонија, а со надлежност за економски прашања. Тука првенствено спаѓаат Министерството за економија (МЕ) и самостојните органи во негов состав, како и другите јавни институции кои имаат определена улога во однос на економските политики. Исто така, овој сектор ги опфаќа деловните субјекти, посебно од аспект на интеракцијата на бизнисот со јавниот сектор. Ризиците од корупција во секторот економија главно се поврзуваат со различните решенија, дозволи, договори за концесии и други документи чие издавање во најголем дел е во надлежност на Министерството за економија или на други институции. Имено, законската регулатива за вршење на дејноста на многу економски ентитети и физички лица кои самостојно вршат определена дејност бара регулирање на нивниот статус со некој од споменатите документи. Покрај тоа, во секторот економија како ризици од корупција се идентификуваат и јавните набавки, инспекцискиот надзор и вработувањата во јавните институции, кои подетално се обработени во соодветните делови од оваа Стратегија што ги третираат тие прашања.

Приоритетни проблеми во секторот економија и бизнис се:

1) Долги, нејасни и сложени процедури за издавање дозволи, одобренија и други услуги од јавниот сектор кон граѓаните и кон приватниот сектор;
2) Непостоење регистар на доделена државна помош на економски оператори во сопственост на домашни и странски правни лица;
3) Прекумерно доделување на концесии, недоволна транспарентност на концесиските договори и недоволно развиени механизми за утврдување на реалниот концесиски надоместок за експлоатирани суровини;
4) Непостоење на регистри на имотот во сопственост на Република Северна Македонија и ЕЛС;
5) Недоволна вклученост на помалите економски субјекти во процесот на креирање на економските и другите политики релевантни за бизнис-заедницата.

***<u>Образложение за проблемите:</u>***

Во најголем дел од јавните институции постојат **долги, сложени и нејасни процедури со обемна документација за добивање разни дозволи, одобренија и други услуги**. Поради ова, често се наметнува потребата од директен контакт на барателите на услуги со

администрацијата заради забрзување на постапката, нејзино скратување или олеснување. За дел од услугите не постои јавно објавена постапка со наведување на сите потребни документи, рокови за коишто треба да се испорача услугата, трошоци поврзани со нејзиното добивање, итн. Уште помалку постои можност за следење на постапката, односно точен и навремен увид на барателот до каде е добивањето на документот или услугата. Ова создава услови за висок ризик од корупција. Оттаму, ***неопходна е дигитализација на издавањето на дозволи, уверенија и други услуги во јавната администрација на централно и локално ниво.***

**Не постои единствен регистар на доделена државна помош во Република Северна Македонија** кој би обезбедил детални информации, ажурирано и непречено следење на состојбата во однос на државната помош во земјата. Согласно постојната регулатива за државна помош, Комисијата за заштита на конкуренцијата (КЗК) има обврска да објавува годишен извештај со збирни (кумулативни) податоци за доделената помош во односната година, заснован на информациите што ги добиваат од институциите даватели на државна помош. Нема можност за добивање на податоци во реално време, ниту податоци по корисници на државна помош, што го оневозможува увидот од страна на граѓаните и заинтересираните страни во доделената помош. Последователно, не постои можност да се изврши анализа на ефектите од таа помош, да се провери дали помошта е правилно доделена итн. Со ова се отежнува и работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата која има обврска да ја проверува оправданоста и да дава одобренија за помошта. Имајќи предвид дека вкупниот годишен износ на државната помош во 2018 година е околу 40 милиони евра за домашни компании и околу 15 милиони евра за економски оператори во сопственост на странски правни лица, упатува на постоење на голем ризик од корупција.[21] За подобрување на состојбата во оваа сфера, ***во рамките на КЗК потребно е воспоставување, пополнување, јавно објавување и ажурирање на регистар со информации за секој облик на доделена државна помош.***

**Постои прекумерно искористување на природните ресурси на државата** преку доделување на концесии, што од своја страна ги загрозува животната средина и одржливоста на биодиверзитетот. **Нема доволна транспарентност на концесиските договори, ниту соодветно развиени механизми за утврдување на реалниот концесиски надоместок за експлоатирани суровини.** На интернет-страницата на Министерството за економија, постојат регистри на доделени концесии и договори за концесии за минерални суровини,[22] меѓутоа регистарот на договори содржи само податоци за носителот на концесијата (фирмата) и суровината која е предмет на концесија, додека

[21] http://kzk.gov.mk/годишен-извештај-2018/
[22] http://www.economy.gov.mk/docs/registri

целосните договори не се јавно објавени. Оттаму, нема можност за увид во условите на концесија доделени на поодделни носители на концесии. Понатаму, механизмите за утврдување и наплата на реалниот концесиски надоместок се недоволно развиени. Секоја концесија подразбира плаќање на надоместок во два дела – паушален дел кој се плаќа на годишно ниво (се утврдува при доделување на концесијата) и плаќање според количината на експлоатирана суровина. Концесионерите самите ја пријавуваат експлоатираната количина во ресорното министерство, вообичаено поткрепено со геодетски или друг соодветен извештај, меѓутоа давателите на концесии немаат воспоставено пракса за контрола на вистинитоста на пријавените количини на експлоатирана суровина. Непостоењето на контролни механизми за количините на експлоатирана суровина генерира ризик од корупција. Со цел надминување на овие проблеми, потребно е **изработка на физибилити студија за утврдување на состојбите со користењето на природите ресурси по области и креирање на нови политики и мерки, *зголемување на транспарентноста на доделувањето концесии со јавно објавување на договорите за концесии; развивање на механизми за утврдување на висината и наплатата на реалниот концесиски надоместок за експлоатирани суровини и зголемување на контролата при експлоатацијата на суровините по доделени концесии.***

Во Република Северна Македонија **не постои регистар за имотот во државна сопственост, ниту има систематизирани информации за начинот на којшто се управува и располага со тој имот**. Ова отвора широк простор за недомаќинско управување со имотот на државата, односно граѓаните. Во однос на недвижностите во државна сопственост, Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост[23] пропишува обврска Агенцијата за катастар на недвижности да воспостави единствена евиденција врз основа на Единствен идентификационен број (ЕИБ) за недвижниот имот во државна сопственост, како и недвижниот имот во државна сопственост што го користат државните органи и правните лица основани од државата.

Во однос на движните ствари, согласно членот 2 од Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, под поимот движни ствари и опрема се подразбира: опрема за сообраќај и за врски, специјален и универзален алат и опрема, борбени средства, орудија и опрема кои имаат наменски карактер за одбраната и безбедноста на Република Македонија, опрема за уредување и одржување на канцелариски и други простории и за вршење на технички, деловни, финансиски и други услуги, проектна документација, софтверски програми, долгорочни

[23] Службен весник 78/2015, 106/2015, 153/2015, 190/2016, 21/2018 и 101/2019

нематеријални средства и останати неспомнати средства што како долгорочни средства се користат за извршување на работите и задачите во земјата и во странство, како и движни ствари кои државните органи и правните лица основани од државата ги стекнале во сопственост со средства од Буџетот на Република Македонија, во стечајни постапки, судски постапки, по основ на наплата на побарувања, врз основа на доделени кредити, економска помош од странство или по пат на донации, согласно со начинот и условите утврдени во договорите за кредит, односно договорите за економска помош од странство, односно договорите за донации. Имајќи ги предвид досегашните сознанија за злоупотреби при користењето на службените возила на државните органи и локалната самоуправа, ***се наметнува потребата од зголемена контрола при нивното користење***. Оваа состојба може да се надмине единствено со воспоставување на сеопфатен и транспарентен систем на евиденција на овие моторни возила. Во таа насока потребно е ***постојниот регистар на моторни возила кој се води при МВР да се надгради со можност за податоците да бидат јавно достапни и лесни за пребарување по институции.***

Со цел надминување на наведените состојби, во сферата на недвижниот имот потребно е ***ажурирање на евиденцијата за недвижниот имот во државна сопственост, како и недвижниот имот во државна сопственост што го користат државните органи и правните лица основани од државата со примена на Единствениот идентификационен број (ЕИБ) за државните органи, обезбедување на транспарентност со опција за отворено пребарување на имотот во државна сопственост на дистрибутивниот портал[24] како и надградба на постојниот регистар на моторни возила при МВР со можност за да бидат јавно достапни и лесно пребарливи податоци по институции.***

**Учеството на микро и малите претпријатија во процесот на креирање на економските и другите релевантни политики е мало**. Не постои доволно развиена свест, ниту механизми за поттикнување на сериозен консултативен процес со помалите економски субјекти. Консултативниот процес на креирање на политиките, што вклучува носење на законски решенија и стратешки документи, често се спроведува формално, без почитување на законски дадените рокови и консултација на сите засегнати страни. Иако постои законска можност за вклучување на помалите претпријатија во јавниот процес на консултации, праксата покажува низок степен на нивно учество и придонес во креирањето на политиките. Од друга страна, големите фирми и моќни бизнис-лидери имаат позиција да се наметнат во

[24] https://ossp.katastar.gov.mk/OSSP

процесот на креирање на политики, што генерира ризик од корупција во функција на носење на поволни решенија во корист на определени бизнис-интереси. Со цел подобрување на состојбите во оваа сфера, потребно е ***зголемување на транспарентноста на процесот на креирање на политики и подигање на свеста кај помалите претпријатија за поактивно учество во креирањето на економски и други релевантни политики за водењето бизнис.***

Конкретните мерки и активности од секторот економија и бизнис подетално се претставени во дел 5.10 од Акциискиот план на оваа Стратегија.

## 5.11. ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА И АКЦИОНЕРСКИ ДРУШТВА ВО СОПСТВЕНОСТ НА ДРЖАВАТА И НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Претпријатијата во доминантна сопственост на државата и на локалната самоуправа сочинуваат значаен дел од националната економија, покриваат области кои се од стратешка важност за државата и нејзините граѓани, располагаат со големи средства, вработуваат голем број на луѓе и стапуваат во деловен однос со голем број добавувачи и изведувачи.

Претпријатијата во доминантна сопственост на државата и локалната самоуправа се подложни на ризици од корупција и злоупотреби поради поврзаноста со политички структури, неквалитетни политики за управување и недостаток од транспарентност и контрола.

Приоритетни проблеми во овој сектор се:

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

***<u>Образложение за проблемите:</u>***

Работењето на претпријатијата во сопственост на државата и ЕЛС (јавни претпријатија и акционерски друштва) е регулирано со два закони: Законот за јавните претпријатија[25] и Законот за трговските друштва.

Според истражувањата на Центарот за граѓански комуникации, во целосна сопственост на државата и ЕЛС се 145 претпријатија чии годишни приходи надминуваат 700 милиони евра и во нив се вработени над 28.000 лица.[26] Сепак, не постои единствена официјална база на податоци на сите правни лица основани согласно горенаведените закони во кои државата и ЕЛС имаат целосна сопственост или одредени сопственички удели. Немањето единствена, јавно објавена база на податоци на сопственишството на државата и локалната самоуправа води кон нетранспарентно работење и несоодветен надзор кој би ги спречил ризиците од корупција. И покрај горенаведеното, овие претпријатија системски не биле опфатени во државните програми за спречување на корупција.

[25] Во периодот 1996- 2019, Законот за јавните претпријатија е менуван 17 пати

[26] Центар за граѓански комуникации, Финансиска анализа на работењето на државните претпријатија, 2019

Идентификацијата на претпријатијата во сопственост на државата и ЕЛС е предуслов за изработка на посебни антикорупциски мерки. ***Потребно е да се изработи единствен регистар кој треба да содржи податоци за претпријатијата и големината на уделот на државата и ЕЛС.***

По процесот на идентификација на овие претпријатија ќе се ***изготви посебна антикорупциска програма која ќе биде насочена кон засилување на транспарентноста, интегритетот, одговорноста и спречување на корупцијата.***

Постоечките недостатоци во правната рамка ќе се надминат преку ***донесување на посебен Закон за трговски друштва во доминантна сопственост на државата и локалната самоуправа.*** Овој закон како Lex specials, во однос на Законот за трговски друштва, ќе го регулира начинот на избор на раководните органи, постапките за вработување, транспарентност во работењето и ефикасен систем за внатрешен и надворешен надзор.

## 5.12. МЕДИУМИ И ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО

Секторот медиуми ги опфаќа електронските, печатените и онлајн медиумите во Република Северна Македонија. Најголемиот дел од медиумите се регулирани со Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги[27] и Законот за медиуми.[28] Независно тело кое ја контролира работата на електронските медиуми (телевизија и радио) е Агенцијата за аудио и аудиовизуелни и медиумски услуги - ААВМУ.[29] Законската регулатива ги уредува скоро сите важни прашања од оваа сфера, со исклучок на онлајн медиумите, кои не се признаени како медиуми и нема законска регулатива за нивна евиденција и регулирање.

Секторот граѓанско општество се однесува на граѓанските организации (ГО) кои дејствуваат во различни области од општествениот живот. Основната правна рамка за ГО е дефинирана со Законот за здруженија и фондации,[30] а координацијата со јавниот сектор се остварува преку Советот за соработка со и за развој на граѓанскиот сектор[31] воспоставен во 2016 година, како и преку мрежа на државни службеници за соработка со граѓанскиот сектор.

Медиумите и граѓанските организации се битни чинители во општеството кои имаат влијание врз јавното мислење, а воедно се корисници на јавни финансии, што може да генерира ризик од корупција, посебно при недоволно прецизно дефинирани правила на нивно финансирање од страна на јавниот сектор.

Приоритетни проблеми во секторот медиуми и граѓанско општество се:

1) Непостоење на национална стратешка рамка за развој на медиумите;
2) Недоволна транспарентност при доделувањето и искористувањето на јавни финансии во медиумите;
3) Непостоење на законски основ за регулација и евиденција на онлајн медиумите;
4) Нереформиран систем на државно финансирање и обезбедување на поддршка за граѓанските организации.

***<u>Образложение за проблемите:</u>***

[27] Службен весник 184/13; 44/14; 101/14; 132/14; 142/16; 132/17; 247/18 и 27/19

[28] Службен весник 184/13 и 13/14.

[29] https://avmu.mk/

[30] Службен весник 52/2010, 135/2011 и 55/2016

[31] Одлука на Владата на РСМ, Службен весник 98/2016

**Непостоењето на национална стратешка рамка** за политики за развој на медиумите резултира со неизвесност во секторот како и менување на законите од оваа сфера во интерес на определени субјекти или лоби-групи. Тековно, постои Регулаторна стратегија за развој на аудио и аудиовизуелната дејност за периодот 2019-2023 година,[32] што претставува документ кој исклучиво се однесува на работата на АВМУ. На оваа стратегија ѝ претходеа две национални стратегии за развој на радиодифузната дејност (2007 – 2012 и 2013 – 2017) чиј носител беше АВМУ, односно Советот за радиодифузија (пред оформување на АВМУ).

Како што е наведено во Регулаторната стратегија: „Сите утврдени активности чиј носител беше АВМУ, беа во целост реализирани но праксата покажа дека АВМУ не може да влијае врз останатите носители и да ги поттикне да ги реализираат активностите, што впрочем претставуваше и главниот проблем за реализација на двата стратешки документи. За да се обезбеди целосна реализација на стратешки документ од тој вид, односно гаранција дека секој субјект ќе ги реализира сопствените обврски преземени со Стратегијата и прецизирани во акциски план, таа мора да биде донесена од страна на надлежните институции, односно надлежното министерство и усвоена од страна на Собранието на Република Македонија".[33] Согласно оваа препорака, потребно е ***изготвување и донесување на национална стратегија за развој на медиумите.***

Заради природата на својата дејност и големото влијание врз креирањето на јавното мислење, медиумите се појавуваат како значаен корисник на средства од Буџетот на РСМ. Во пракса, **трошењето на јавните, а пред сѐ на буџетските финансиски средства од страна на државните институции често се врши на нетранспарентен начин**, со селективност, привилегии и отсуство на отчетност и надзор над доделувањето и нивното користење. Конкретно, буџетското финансирање на платената политичка програма за изборна кампања е потенцијален ризик за корупција и создавање на клиентелистички однос. Врз основа на одлука на Владата на Република Северна Македонија донесена е програма[34] со која печатените медиуми добиваат државна помош за обезбедување на нивната одржливост. Меѓутоа, критериумите врз основа на кои се одобрува таквата помош се недоволно прецизни и овозможуваат ненаменско користење на доделените средства. За надминување на наведените состојби, потребно е да се ***воспостави обврска за радиодифузерите, органите на државната управа (ОДУ) и единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) да доставуваат квартални извештаи за емитуваните/ нарачаните рекламни спотови во претходните три месеци; да се укине буџетското финансирање на платеното***

[32] https://avmu.mk/wp-content/uploads/2019/03/Регулаторната-стратегија-за-периодот-од-2019-до-2023-година.pdf

[33] Регулаторна стратегија за развој на аудио и аудиовизуелната дејност 2019-2023, стр. 4

[34] https://vlada.mk/node/19532

***политичко рекламирање во изборните циклуси на партиите*** и ***да се зајакнат критериумите за доделување на државна помош за печатените медиуми.***

Постојната состојба во секторот медиуми упатува на отсуство на (само)регулација на онлајн медиумите. Тоа резултира во нивно неконтролирано делување во медиумскиот простор, како во поглед на исполнување на професионалните и етички новинарски стандарди, така и во поглед на нивното сопственишство и финансирање. Професионалните стандарди примарно се предмет на саморегулација, поради што за почитувањето на новинарските принципи треба да одлучуваат претставниците на професијата. Поради горенаведените причини, саморегулаторното тело треба да остане надлежно за следење на сите медиуми – печатот, радијата, телевизиите и медиумите базирани на интернет, без оглед на тоа преку која платформа ѝ се достапни на јавноста, но треба повремено да се самоевалуира и да ги утврдува областите каде се потребни подобрувања. На европско ниво сè уште се истражува како да се постигне поголема ефикасност на саморегулаторните механизми, додека во РСМ, медиумската јавност смета дека зголемувањето на моќта на саморегулаторното тело во однос на онлајн медиумите ќе биде поефикасно отколку нивно законско регулирање. Саморегулативата треба да ѝ овозможи на јавноста да распознава кои медиуми ги исполнуваат потребните критериуми за функционирање, кои се придржуваат до новинарскиот кодекс при своето работење и кои имаат транспарентно сопственишство и импресум. Во таа смисла, ***неопходно е зајакнување на саморегулацијата во однос на онлајн медимумите и надградување на регистарот на професионални медиуми.***

Постојниот **модел на државно финансирање на граѓанските организации** (ГО) во Република Северна Македонија е заснован на правна рамка која дава извесни параметри за планирање, дизајнирање, спроведување и набљудување, како и оценување на државното финансирање на ГО. При распределбата на средства кон ГО, институциите го имаат на располагање и незадолжителниот Кодекс на добри практики за финансиска поддршка на здруженијата на граѓани и фондациите.[35] Како извор на финансирање најчесто се користи централниот буџет, пред сè посебната буџетска ставка 463 - Трансфери до невладините организации. Праксата укажува на различен пристап на институциите при доделување на средства кон ГО, посебно во однос на критериумите за избор на ГО и потребите на институциите. Ваквата состојба генерира ризик од корупција. Потребата од унапредување на државното финансирање е веќе нотирана и интегрирана во „Стратегијата за соработка со и за развој на граѓанскиот сектор 2018–2020“[36] каде се предвидуваат специфични мерки за подобрување на институционалната поддршка и кофинансирањето на ЕУ-проекти спроведени од страна на ГО.

[35] https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/kodeks_finansiranje_130_2007.pdf, пристапено на 15.12.2019

[36] https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/Strategija2018-2020usvoena9102018.pdf, пристапено на 15.12.2019

Со цел да се реформира системот на државно финансирање и обезбедување на поддршка за граѓанските организации, потребно е:

- ***Издигнување на Кодексот на добри практики за финансиска поддршка на здруженијата на граѓани и фондации на ниво на хоризонтален и задолжителен подзаконски акт за сите државни институции;***
- ***Зајакнување на транспарентноста и отчетноста во планирањето и реализацијата на средствата предвидени за финансирање на ГО;***
- ***Воспоставување унифициран начин на планирање на средствата предвидени за ГО;***
- ***Воспоставување на систем за институционална поддршка на ГО.***

Конкретните мерки и активности од секторот медиуми и граѓанско општество подетално се претставени во дел 5.12 од Акцискиот план на оваа Стратегија.

## 6. НОСИТЕЛИ НА БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ

Оваа Стратегија е документ на Собранието на Република Северна Македонија. Носител на процесот на подготовка на Стратегијата и на координацијата на нејзината имплементација е Државната комисија за борба против корупцијата (ДКСК). Комплексната природа на документот, со идентификувани проблеми од различни сектори и формулирани мерки и активности за нивно надминување, налага внимателно планирање на процесот на имплементација на Стратегијата.

Покрај главните две институции на борбата против корупцијата и судирот на интереси – Собранието и ДКСК, има уште многу институции вклучени во процесот на имплементација на Стратегијата. Сите институции наведени во Акцискиот план имаат обврска да испорачаат определени мерки и активности. ДСКС треба да ја реализира координацијата со овие институции во насока на добивање на навремени информации за статусот на планираните мерки/активности. Истовремено, ДКСК се јавува и како носител на определени мерки/активности од Стратегијата за чие извршување има надлежност. Со цел ефикасно и ефективно координирање на процесот на координација на имплементација на Стратегијата, ***ДКСК ќе изготви план на следење на процесот на спроведување на документот.***

ДКСК треба да го информира Собранието на Република Северна Македонија за имплементацијата. Начинот на комуникација со Собранието е детерминиран од воспоставените правила на функционирање на највисокиот законодавен орган, меѓутоа корисно би било редовно информирање, со цел обезбедување на континуирана активна поддршка од страна на Собранието во борбата против корупцијата.

Понатаму, имплементацијата на Стратегијата мора да биде транспарентен процес, односно јавноста, исто така, треба да биде постојано информирана за преземените мерки/активности и очекувани резултати. Стратегијата цели кон подобрување на животот во Република Северна Македонија, преку заслабнување на културата на корумпирано општество и стегите што истата ги поставува. Во таа насока, комуникацијата со јавноста околу динамиката на придвижување на процесот е многу важна. ДКСК има определба за целосна транспарентност на процесот и посветеност при спроведувањето на Стратегијата.

Друг важен момент за имплементацијата на Стратегијата се ресурсите. Во оваа стратегија, човечките ресурси се најважниот столб и од аспект на очекуваните резултати (јакнење на интегритетот на човечките ресурси во многу институции), како и од аспект на имплементацијата на документот. Покрај човечките ресурси, потребни се материјални ресурси за непречено одвивање на борбата против корупција. Во таа насока, потребно е да се обезбеди целосна поддршка на овој процес, преку приоритизација на предвидените

активности во оваа Стратегија зашто резултатите од борбата против корупцијата се клучни за поместување на македонското општество напред.

# АКЦИОНЕН ПЛАН НА СТРАТЕГИЈАТА