



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

СЕПТЕМВРИ 2024

Оваа публикација е подготвена за одобрување од Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Анализата е подготвена од тимот на Проектот на УСАИД за партнерство против корупција за Менаџмент Системс Интернешонал, компанија на Тетра Тек.

(СТРАНИЦАТА Е ПРАЗНА)

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

Број на договор 72016523C00001

Проект на УСАИД за партнерство против корупција

ДИСКЛЕЈМЕР

Оваа публикација е подготвена од тимот на Проектот на УСАИД за партнерство против корупција со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Анализата беше спроведена од Институт за демократија „Социетас цивилис“. Мислењата изразени во оваа публикација им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на УСАИД или на Владата на САД.

(СТРАНИЦАТА Е ПРАЗНА)

СОДРЖИНА

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	IV
I. ВОВЕД.....	1
2. МЕТОДОЛОГИЈА.....	2
2.1. ОГРАНИЧУВАЊА НА АНАЛИЗАТА	4
3. ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ ЗДРАВСТВО	5
3.1. СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ	5
3.2. УТВРДЕНА СОСТОЈБА И ГЛАВНИ АКТИВНОСТИ ВО СЕКТОРОТ ЗДРАВСТВО СОГЛАСНО СТРАТЕГИЈАТА	6
3.2.1. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА	8
3.2.2. СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА	11
3.3. ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ	16
3.3.1. ЗАКОНОДАВСТВО.....	17
3.3.2. ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ	21
3.3.3. ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА НА МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ	21
3.3.4. ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ.....	26
3.4. ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ ЗДРАВСТВО	27
4. ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ ОБРАЗОВАНИЕ	28
4.1. СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ ИНСТИТУЦИИ	28
4.2. УТВРДЕНА СОСТОЈБА И ГЛАВНИ АКТИВНОСТИ ВО СЕКТОРОТ ОБРАЗОВАНИЕ СОГЛАСНО СТРАТЕГИЈАТА	29
4.2.1. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА	31
4.2.2. СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА	36
4.3. ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ	41
4.3.1. ЗАКОНОДАВСТВО.....	42
4.3.2. ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ	46
4.3.3. ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ	46
4.3.4. ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ.....	49
4.4. ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ ОБРАЗОВАНИЕ	50
5. ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ СПОРТ	51
5.1. СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ	51
5.2. УТВРДЕНА СОСТОЈБА И ГЛАВНИ АКТИВНОСТИ ВО СЕКТОРОТ СПОРТ СОГЛАСНО СТРАТЕГИЈАТА	52
5.2.1. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА	54
5.2.2. СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА	55
5.3. ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ	58
5.3.1. ЗАКОНОДАВСТВО/ПОСТАПКИ	59
5.3.2. ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ	62
5.3.3. ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ	62
5.3.4. ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ.....	63
5.4. ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ СПОРТ	64

6.	ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ ЖИВОТНА СРЕДИНА.....	64
6.1.	СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ.....	64
6.2.	УТВРДЕНА СОСТОЈБА И ГЛАВНИ АКТИВНОСТИ ВО СЕКТОРОТ ЖИВОТНА СРЕДИНА СОГЛАСНО СТРАТЕГИЈАТА.....	65
6.2.1.	АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА	65
6.2.2.	СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА АКТИВНОСТИТЕ ОД СТРАТЕГИЈАТА	66
6.3.	ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ	69
6.3.1.	ЗАКОНОДАВСТВО/ПОСТАПКИ	69
6.3.2.	ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ	72
6.3.3.	ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ	74
6.3.4.	ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ.....	77
6.4.	ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ ЖИВОТНА СРЕДИНА.....	77
7.	ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ ЗЕМЈОДЕЛСТВО...78	
7.1.	СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ.....	78
7.2.	УТВРДЕНА СОСТОЈБА И ГЛАВНИ АКТИВНОСТИ ВО СЕКТОРОТ ЗДРАВСТВО СОГЛАСНО СТРАТЕГИЈАТА.....	79
7.2.1.	АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА	81
7.2.2.	СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА	83
7.3.	ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ	87
7.3.1.	ЗАКОНОДАВСТВО/ПОСТАПКИ	87
7.3.2.	ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ	91
7.3.3.	ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ	98
7.3.4.	ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ.....	100
7.4.	ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ ЗЕМЈОДЕЛСТВО	100
8.	ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА И ТРГОВСКИ ДРУШТВА ВО ДРЖАВНА СОСПТВЕНОСТ	101
8.1.	СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ.....	101
8.2.	УТВРДЕНА СОСТОЈБА И ГЛАВНИ АКТИВНОСТИ ВО СЕКТОРОТ ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА И ТРГОВСКИ ДРУШТВА ВО ДРЖАВНА СОПСТВЕНОСТ СОГЛАСНО СТРАТЕГИЈАТА.....	102
8.2.1.	АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА	103
8.2.2.	СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ОД СТРАТЕГИЈАТА	105
8.3.	ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ	106
8.3.1.	ЗАКОНОДАВСТВО/ПОСТАПКИ	107
8.3.2.	ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ	112
8.3.3.	ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ	115
8.3.4.	ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ.....	117
8.4.	ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА И ТРГОВСКИ ДРУШТВА ВО ДРЖАВНА СОПСТВЕНОСТ.....	118
9.	ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....	118
9.1.	ГЕНЕРАЛНИ ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ	118
9.2.	ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА СЕКТОР ЗДРАВСТВО	119
9.3.	ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА СЕКТОР ОБРАЗОВАНИЕ.....	119
9.4.	ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ВО СЕКТОР СПОРТ	120
9.5.	ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА СЕКТОР ЖИВОТНА СРЕДИНА	121

9.6.	ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА СЕКТОР ЗЕМЈОДЕЛСТВО	121
9.7.	ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА ЈП И АД	121

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

MSI	Management Systems International
USAID	United States Agency for International Development
АД	акционерско друштво
АКВО	Агенција за квалитет во високото образование
АПРЗ	Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството
АФПЗРР	Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој
АХВ	Агенција за храна и ветеринарство
БРО	Биро за развој на образованието
ДЗР	Државен завод за ревизија
ДЗСИ	Државен санитарен и здравствен инспекторат
ДИЖС	Државен инспекторат за животна средина
ДИЗ	Државен инспекторат за земјоделство
ДИЦ	Државен испитен центар
ДКСК	Државна комисија за спречување на корупцијата
ДПИ	Државен просветен инспекторат
ЕСЈН	Електронски систем за јавни набавки
ИЈЗ	Институт за јавно здравје
ЈЗУ	јавни здравствени установи
ЈП	јавно претпријатие
МАЛМЕД	Агенција за лекови и медицински средства
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
МЗ	Министерство за здравство
МЗШВ	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
МОН	Министерство за образование и наука

НССКСИ Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси

ФЗОМ Фонд за здравствено осигурување

ЦСОО Центар за стручно образование и обука

1. ВОВЕД

Во 2021, Собранието на Република Северна Македонија ја усвои првата петгодишна *Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025* (НССКСИ), што претставува обид за зајакнување на опфатот и обемот на активности за спречување на корупцијата. Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), согласно надлежностите од член 17, став 1, од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (ЗСКСИ) ја донесува Националната стратегија, заедно со акционен план за нејзино спроведување. Претходно, во периодот 2003-2016 година, ДКСК донесуваше државни програми за превенција и репресија на корупцијата. НССКСИ беше усвоена од Собранието на Република Северна Македонија на 18 април 2021 година, со што започна имплементацијата на мерките и активностите.

Во текот на 2021 година, првата година од имплементацијата на НССКСИ, експертски тим за потребите на ДКСК изработи методологија и спроведе квалитативна анализа на ранливи сектори утврдени со НССКСИ. Целта на анализата беше да обезбеди прелиминарни наоди за состојбите и да се воспостави и соодветен механизам за следење на имплементацијата на мерките од НССКСИ. НССКСИ за периодот 2021-2025 предвидува мерки во петнаесет области и сектори:

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

Во рамки на програмата Партнерство против корупцијата, финансиски поддржана од УСАИД, во периодот јули-септември 2024 беше реализиран нов бран на истражување, кој се надоврзува на *Квалитативната анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 – 2025*¹. Во овој контекст, двата циклуси на истражување имаат иста цел – да се воспостават и следат параметри за мерење на влијанието на Стратегијата во однос на

¹ Горѓиевски, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2022. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025*. Скопје: Државна комисија за спречување на корупцијата. Достапен на: https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/06/АНАЛИЗА_ДКСК.pdf

транспарентноста, отчетноста и интегритетот во шест сектори идентификувани како ранливи на корупција:

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

Вториот циклус на истражување има дополнителна цел – да обезбеди сознанија за евентуални промени на состојбите во шесте сектори под анализа, што би било значајно за новиот циклус на стратешко планирање.

Извештајот од анализата е поделен на девет поглавја. Второто поглавје ја презентира методолошката рамка на истражувањето, методите и изворите на податоци, како и методолошките ограничувања за подобро разбирање на контекстот и резултатите. Од третото до осмото поглавје презентирани се анализите за секој од шесте сектори од интерес. Последното, деветто поглавје, содржи генерални заклучоци и препораки.

2. МЕТОДОЛОГИЈА

Истражувањето генерално е засновано врз *Методологијата за проценка на интегритетот во ранливите сектори (Индекс на интегритет)*², изработена во 2021 година и применета во претходниот циклус на истражување. Согласно *Методологијата*, Индексот на интегритет е составен од два вида показатели:

- 1) показатели што го мерат квалитетот на законодавната и процедуралната рамка што го поддржува интегритетот и
- 2) показатели кои се однесуваат на реалните перформанси на механизмите за интегритет.

Согласно *Методологијата за проценка на интегритетот во ранливите сектори (Индекс на интегритет)*, индексот се состои од неколку стандардни показатели за мерење на нивото на интегритет во ранливите сектори. Иако истите показатели се користат за сите сектори, критериумите се прилагодени на специфичните карактеристики на секој сектор, што овозможува споредба и можност да се разгледаат разликите. Со оглед на приоритетите за секторите во НССКСИ, проценката се фокусира на областите особено ранливи на ризици по интегритетот: набавки, вработување и административно одлучување.

² Сешечино, Д., Ѓорѓиевска, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2021. *Методологија за проценка на интегритетот во ранливите сектори (Индекс на интегритет)*. Скопје: Државна комисија за спречување на корупцијата. Достапен на: https://dksk.mk/wp-content/uploads/2023/03/Методологија-за-проценка-на-интегритетот_фин.pdf

Потребно е да се напомене дека и во рамки на првичната анализа и во овој циклус на истражување направено и прилагодување на методологијата за да одговори на предметот на истражувањето и да ги утврди состојбите во сферите анализирани со основната анализа. Прилагодувањето во најголем дел се однесува на вклучувањето на мерките и активностите од НССКСИ како релевантен показател за евентуалниот напредок на состојбите во секторот, а со тоа и прилагодување на бројот на максималниот број на бодови за секој показател.

Показателот за сеопфатност и соодветност на законодавната рамка за интегритет ги опфаќа законите и регулативите на национално ниво, кои го уредуваат вработувањето засновано на заслуги, управувањето со судирите на интереси, пријавувањето на имотната состојба и интересите на јавните функционери, транспарентноста, отвореноста, пристапот до јавни информации, заштитата на укажувачите и санкциите за прекршување на правилата за интегритет. За овој показател, во рамки на истражувањето, максималниот број на бодови што може да се доделат е 15.

Показателот за степенот за успешност на мерките и активностите предвидени со НССКСИ мери до кој степен е завршена имплементацијата на активностите во секторите од интерес, согласно Акцискиот план и временската рамка на активности. Максималниот број бодови што може да се доделат за овој показател е 50.

За показателот за постоење на внатрешни политики и практики на интегритет, за кои се предвидени максимални 10 бодови, информации беа собрани преку прашалници испратени од избрани институции од секторот и прегледот на нивните веб страници.

Во однос на практичното користење на механизмите за интегритет, овој показател мери до кое ниво институциите ги применуваат предвидените механизми во реалноста. За овој показател предвидени се максимални 15 бодови. Ефективноста на надворешните механизми за контрола на интегритет се мери преку способноста на надзорните институции, инспекциите и другите органи да обезбедат почитување на стандардите за интегритет. Во рамки на истражувањето, за ефективноста на надворешните механизми за контрола предвидени се максимални 5 бодови.

Перцепцијата на граѓаните за интегритетот се проценува преку годишната анкета *Балкански барометар* (Balkan Public Barometer) што покажува како тие го доживуваат влијанието на механизмите за интегритет во дадените сектори, мерено преку општото задоволство од обезбедените услуги во рамки на одреден сектор. Во поглед на задоволството на граѓаните за секој од секторите предвидени се максимални 5 бодови³.

Бодовите за секој од показателите врз кои се заснова анализата, се собираат да ја дадат генералната оценка за секторот. Во рамки на првиот циклус на анализа направено е оценување според вкупниот број на бодови за секторот, што е применето и во овој циклус

³ Во случај кога секторот од интерес не е вклучен

на анализа - од 0 до 20 бодови оценка „1“, од 21 до 40 бодови оценка „2“, од 41 до 60 бодови оценка „3“, од 61 до 80 бодови оценка „4“ и од 81 до 100 бодови оценка „5“⁴.

Анализата беше направена врз основа на преглед на законската рамка релевантна за различните сектори, податоци објавени на веб-страниците на институциите и податоци собрани по пат на прашалник со избрани институции од секторите под анализа, како и податоци од извештаи на ДКСК, Државниот завод за ревизија (ДЗР) и други институции.

Референтна година за анализата е 2024 година. Сепак, за одредени прашања, како за степенот на имплементација на НССКСИ, информации од годишните извештаи на ДКСК, ДЗР и МИОА, беа користени последни објавени податоци од 2023 година.

2.1. ОГРАНИЧУВАЊА НА АНАЛИЗАТА

Спроведувањето на вториот бран од квалитативната анализа се соочи со предизвици, кои во извесен степен имаат влијание и врз резултатите и формулираните заклучоци по сектори. Периодот на спроведување на анализата се совпадна со постизборен период и смена на раководни лица во институциите од интерес. Номинално, ова не би требало да претставува проблем доколку институциите имаат делегирани контакт лица за соработка, но во пракса резултираше со смена на претходно назначените лица и одложена респонзивност од страна на институциите и исклучително успорено темпо на пополнување на прашалниците.

Вториот фактор се однесува на измените во Законот за организација и работа на органите на државната управа (ЗОРОДУ), со кој имаше префрлање на надлежности во одредени сектори, при што најзасегнат беше секторот спорт, за што е образложено во соодветното поглавје.

Трето, со оглед на променетиот контекст во поглед на достапни извори на информации, потребно е да се разгледа можноста за формулирање на наменска методолошка рамка за реализација на оваа квалитативна анализа, која ќе се ажурира периодично и ќе обезбеди искористување на сите релевантни извори на податоци да бидат вклучени за обезбедување на највисок степен на точност и релијабилност на наодите, како и задржување на методолошката конзистентност и споредливост низ повеќе циклуси на истражување.

⁴ Ѓорѓиевски, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2022. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025.*

3. ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ ЗДРАВСТВО

3.1. СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ

Според последниот достапен *Годишен извештај од регистарот за вработените во јавниот сектор* на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) за 2023 година, во установите од секторот здравство биле вработени 19.071 лице во 110 установи⁵, односно работната сила во сектор здравство сочинува 28% од вкупниот број вработени во јавни установи, додека уделот на јавните здравствени установи во вкупниот број јавни установи во државата е 11,8%.

Клучни институции во здравствениот систем се Министерството за здравство (МЗ), Фондот за здравствено осигурување (ФЗОМ), Институтот за јавно здравје на Република Северна Македонија (ИЈЗ), Агенцијата за лекови и медицински средства (МАЛМЕД), Државниот санитарен и здравствен инспекторат (ДСЗИ), како и јавните здравствени установи во државата.

МЗ ја има одговорноста за креирањето и спроведувањето на здравствената политика, планирањето, организирањето и контролирањето на здравствените услуги во земјата. Министерството е одговорно за надзор на јавните здравствени установи и за подготовка на националната стратегија во здравството, за дефинирање на мрежата на здравствени установи, за развој на инфраструктурата, за инвестиции во здравствениот систем, планирање на човечките ресурси и има генерална одговорност за јавното здравје.

ФЗОМ управува со системот за задолжително здравствено осигурување, финансира здравствени услуги за осигурениците и покрива трошоци за здравствени услуги преку договори со јавни и приватни здравствени установи.

ИЈЗ е одговорен за следење и анализа на јавното здравје, спречување на епидемии и заштита на населението од заразни и незаразни болести. Дополнително, ИЈЗ изработува извештаи и препораки за јавното здравје и спроведува научни истражувања.

МАЛМЕД е регулаторно тело кое е одговорно за регистрација, контрола на квалитетот и следење на безбедноста на лековите и медицинските средства. МАЛМЕД ги регулира и процесите на увоз, дистрибуција и продажба на лекови.

ДСЗИ е задолжен за инспекциски надзор во областа на здравството, вклучувајќи ја хигиената, условите за работа во здравствените установи и безбедноста на храната и водата.

⁵ Министерство за информатичко општество и администрација. 2024. *Извештај од регистарот за вработените во јавниот сектор за 2023 година*. Достапен на: <https://www.mioa.gov.mk/content/ФИНАЛЕН%20ИЗВЕШТАЈ%20за%202023%20година%2001.04.2024.pdf>

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

Согласно НССКСИ, стратешки цели во секторот здравство во периодот 2021 – 2025 година се следните:

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

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

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

МЕРКИ И АКТИВНОСТИ ВО СЕКТОР ЗДРАВСТВО ВО РАМКИ НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ 2021-2025

МЕРКА	АКТИВНОСТ
1. Воспоставување на ефективни критериуми за распределба на буџетот на ФЗО по здравствени услуги и установи	1.1. Изготвување анализа на постојната регулатива за распределба на буџетот на ФЗО по здравствени услуги и здравствени установи
	1.2. Измена на Правилникот за утврдување критериуми за утврдување на договорен надоместок во насока на утврдување на мерливи и релевантни критериуми кои директно ќе влијаат на висината на договорниот надоместок
2. Зајакнување на капацитетите на Фондот за планирање, аналитика и здравствена економика со посебен осврт на методологијата за Проценка на здравствени технологии (НТА)	2.1. Формирање на Сектор за аналитика / развој / здравствена економика во ФЗОМ

<p>3. Обезбедување на инклузивен начин на распределување на буџетот по нивоа и области на здравствена заштита од страна на независно тело (здружение, асоцијација итн.) со претставници од ЗУ</p>	<p>3.1 Формирање на независно тело (здружение, асоцијација итн.) со претставници од ЗУ кое ќе ги претставува и застапува интересите на сите ЗУ и учествува во преговорите за утврдување на буџетите на ЗУ</p> <p>3.2. Годишна распределба на здравствениот буџет - вкупно по нивоа и области на здравствена заштита, но и поединечно по ЗУ.</p>
<p>4. Дигитализација и поврзување на финансиско сметководствен менаџмент на даватели на здравствени услуги</p>	<p>4.1. Формирање на електронски систем со база на податоци (софтвер) за сите трошоци за материјали, плати, лекови, опрема и други трошоци на ЗУ како основа за формирање на реални цени за услуги како и потребата за ревидирање</p>
<p>5. Подобрување на регулативата и транспарентноста на процесот на формирање на референтни цени на здравствени услуги и лекови</p>	<p>5.1. Изготвување/ревидирање на правилниците за утврдување на цени на здравствени услуги и лекови</p> <p>5.2. Вклучување на одредби за „Договори за споделување на ризикот“ (анг. Managed entry agreements) за лекови кои имаат монополска позиција на пазарот, измена во Законот за здравствено осигурување и измена во Правилникот за позитивна листа на лекови и во Правилникот за референтни цени на лекови</p> <p>5.3. Усвојување на процедури за преговарање за цени со ЗУ и фармацевтските компании, кои ќе се базираат на начелото на транспарентност</p>
<p>6. Воспоставување на систем на утврдување на „стандард“ и „над-стандард“ на материјалите кои се вклучени во здравствена услуга</p>	<p>6.1. Изготвување на подзаконски акти со кои ќе се дефинира стандард и над-стандард на услуги, материјали, помагала итн.</p>
<p>7. Спроведување на внатрешни контроли и ревизии на процесот на формирање на цени на лекови и правилна примена на методологиите</p>	<p>7.1. Вклучување на редовни и вонредни контроли на процесот и методологиите за формирање на единствените цени на лекови во МЗ и референтните цени на лекови во ФЗО РСМ</p>
<p>8. Воведување на транспарентност и процедура во процесот на донесувањето и распределбата на буџетот на ФЗО кон ЗУ</p>	<p>8.1. Донесување на правилник за начинот и постапката надонесување и распределба на буџетот</p> <p>8.2. Воспоставување на обврска за јавно објавување на буџетите на ФЗО</p>
<p>9. Воспоставување и одржување на систем на мерливи и транспарентни индикатори за успешност на ЗУ</p>	<p>9.1. ФЗО РСМ и МЗ во Систематизацијата да уредат одговорна организациона единица за воспоставување на систем за следење на индикатори за успешност на ЗУ; да се утврди процедура за комуникација со ЗУ; да се овозможи on-line објавување и следење на индикаторите за успешност</p>
<p>10. Годишно ревидирање на цените на здравствените услуги и лекови</p>	<p>10.1 Во методологијата за утврдување на референтни цени на здравствени услуги да се утврдат рокови за целосна ревизија на цените, најмалку еднаш годишно следејќи ги калкулативните елементи кои учествуваат во формирање на цените</p>
<p>11. Воспоставување на правна рамка за селекција на лекови кои ќе бидат</p>	<p>11.1. Утврдување на критериуми за селекција на лекови на товарна ФЗО РСМ</p>

<p>покриени од државниот буџет која ќе биде унифицирана и ќе важи за сите лекови</p>	<p>11.2. Усвојување на Правилник за позитивна листа на лекови врз основа на Методологија на „Проценка на здравствени технологии“ (Health Technology Assessment - HTA);</p> <p>11.3. Вклучување на одредби за „Договори за споделување на ризикот“ (анг. Managed entry agreements) за лекови кои имаат монополска позиција на пазарот, во законската регулатива, во Правилникот за позитивна листа на лекови и во Правилникот за референтни цени на лекови;</p>
<p>12. Обезбедување на транспарентност во спроведување на програмите на МЗ, кои опфаќаат и обезбедување лекови</p>	<p>12.1. Јавно објавување на листата на лекови, кои се покриваат од програмите на МЗ, со критериуми врз основ на кои е направен изборот.</p>
<p>13. Доследна примена на принципите на медицина базирана на докази</p>	<p>13.1. Ажурирање на упатствата за практикување медицина базирана на докази во рамки на законски предвидената процедура</p> <p>13.2. Усвојување на упатства за медицина базирана на докази за областите каде истите не постојат</p>
<p>14. Да се прецизираат карактеристиките, условите и начинот на примање на донациите на ЈЗУ</p>	<p>14.1. Изготвување на подзаконски акт за примање донации</p>
<p>15. Воспоставување на јавно достапен Регистер на донации на лекови, опрема и клинички студии</p>	<p>15.1. Изготвување на регистар</p>
<p>16. Регулација и следење на односите помеѓу фармацевтските компании и докторите во врска со маркетингот на лековите</p>	<p>16.1. Донесување на етички кодекс за однесување на сите чинители при маркетинг на лекови</p>
<p>17. На болничко ниво да се воспостави систем на „Терапевтски комитети“ и „Болнички регистри на лекови“</p>	<p>17.1. Да се донесат законски измени и подзаконски акти за обврзано воспоставување на систем на „Терапевтски комитети“ и „Болнички регистри на лекови“ во сите болници во државата</p>
<p>18. Утврдување на референтни болници преку јасно дефинирани критериуми во подзаконски акт</p>	<p>18.1. Измена на акти за дефинирање на критериумите</p>

3.2.1. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА

Законската рамка што го регулира јавниот здравствен систем опфаќа 22 закони и 69 подзаконски акти, што упатува на исклучително сложена област со голем број прописи кои управуваат со различни аспекти на здравствениот систем. Во овој контекст, мерките од НССКСИ главно се фокусирани на Законот за здравствената заштита, Законот за здравственото осигурување и Законот за лековите и медицинските средства.

Со Законот за здравствена заштита⁶ се уредуваат прашањата кои се однесуваат на системот и организацијата на здравствената заштита и вршењето на здравствената дејност, загарантираните права и утврдените потреби и интереси на државата во обезбедувањето на здравствената заштита, здравствените установи, вработувањето, правата и должностите, одговорноста, евалуацијата, престанокот на вработувањето, заштитата и одлучувањето за правата и обврските на здравствените работници и здравствените соработници, квалитетот и сигурноста во здравствената дејност, коморите и стручните здруженија, рекламирањето и огласувањето на здравствената дејност, вршењето на здравствена дејност во вонредни услови и надзорот над вршењето на здравствената дејност. Од аспект на антикорупциските политики, особено релевантни се прашањата поврзани со:

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

Анализата на законските одредби покажува дека Законот, кој содржи повеќе 330 членови, може да биде тешко разбирлив не само за граѓаните, туку и за правните експерти. Во периодот 2021-2024, односно периодот меѓу двата циклуси на анализа, направени се единаесет измени на овој закон. И покрај измените, останува релевантен заклучокот донесен во рамки на основната анализа од 2021, дека во Законот отсутуваат одредби како за именување на членови на управни одбори и директори, така и за вработувања и доделувања на специјализации и супспецијализации⁷. Иако постојат утврдени критериуми за именувања и вработувања, констатирано е дека недостасуваат процедури и објективни механизми кои би обезбедиле избор на најквалификуваните кандидати.

Со Законот за здравственото осигурување⁸ се уредува здравственото осигурување на граѓаните, правата и обврските од здравственото осигурување, како и начинот на спроведување на здравственото осигурување. Од аспект на граѓаните ова е најважниот закон во областа здравство затоа што регулира:

⁶ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 43/12, 145/12, 87/13, 164/13, 39/14, 43/14, 132/14, 188/14, 10/15, 61/15, 154/15, 192/15, 17/16, 37/16, 20/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/19, 153/19, 180/19, 275/19, 77/21, 122/21, 178/21, 150/22, 236/22, 199/23, 236/23, 263/23, 30/24, 74/24 и 170/24

⁷ Ѓорѓиевски, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2022. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025.*

⁸ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 25/00, 34/00, 96/00, 50/01, 11/02, 31/03, 84/05, 37/06, 18/07, 36/07, 82/08, 98/08, 6/09, 67/09, 50/10, 156/10, 53/11, 26/12, 16/13, 91/13, 187/13, 43/14, 44/14, 97/14, 112/14, 113/14, 188/14, 20/15, 61/15, 98/15, 129/15, 150/15, 154/15, 192/15, 217/15, 27/16, 37/16, 120/16, 142/16, 171/17 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19, 77/21, 285/21, 60/23, 154/23 и 209/23

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

Анализата на законските одредби покажува дека Законот за здравствено осигурување, кој е во сила од 2000 година и е изменет 46 пати, од кои 5 измени се во периодот меѓу двете анализи, е исклучително сложен и потенцијално тежок за интерпретација. Еден од главните проблеми е широката дискреција во процесот за добивање на право за лекување во странство, проблем што е нотирен во НССКСИ. Дополнително, отсутствуваат постапки засновани на заслуги при именувањето на членовите на Управниот одбор на ФЗОМ и директорите. Во рамки на анализата реализирана во 2021 година, беше констатирано дека отсутствуваат јасни критериуми за утврдување референтни цени за лековите. Во 2024 година направено е дополнување на *Правилникот за начинот и методологијата за утврдување на референтни цени на лекови*⁹, при што направено е допрецизирање на критериумите за утврдување на референтната цена, додавајќи ги како критериуми застапеноста на домашниот фармацевтски пазар, индикациското подрачје на лекот, важечките референтни цени на лековите од референтни земји, важечките референтни цени на лекови на Фондот, тендерски цени, најниска понудена цена, фактура и царинска декларација, како и расположливите годишни буџетски средства. Сепак, останува нејасно на кој начин се применуваат критериумите за одредување на референтните цени на лековите. Дополнително, измените на *Правилникот за начинот и методологијата за утврдување референтни цени на здравствени услуги за примерна превентивна, специјалистичко-консултативна и болничка здравствена заштита*¹⁰ сè уште не обезбедуваат задоволителна заштита од злоупотреби при утврдување на цените на здравствените услуги од здравствени установи.

Со Законот за лековите и медицинските средства¹¹ се регулираат лековите и медицинските средства за употреба во хуманата медицина, условите и начинот за обезбедување на нивниот квалитет, безбедност и ефикасност, начинот и постапките за нивно производство, испитување, ставање во промет, промет, формирање на цени, контрола на квалитет, огласување и инспекциски надзор.

⁹ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 158/09, 138/10 и 129/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 283/21 и 76/24

¹⁰ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 25/00, 34/00, 96/00, 50/01, 11/02, 31/03, 84/05, 37/06, 18/07, 36/07, 82/08, 98/08, 6/09, 67/09, 50/10, 156/10, 53/11, 26/12, 16/13, 91/13, 187/13, 43/14, 44/14, 97/14, 112/14, 113/14, 188/14, 20/15, 61/15, 98/15, 129/15, 150/15, 154/15, 192/15, 217/15, 27/16, 37/16, 120/16, 142/16, 171/17 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19, 77/21, 285/21, 60/23 и 154/23

¹¹ („Службен весник на Република Македонија“ бр. 106/07, 88/10, 36/11, 53/11, 136/11, 11/12, 147/13, 164/13, 27/14, 43/14, 88/15, 154/15, 228/15, 7/16, 53/16, 83/18, 113/18 и 245/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 28/21, 122/21 и 60/23

Од аспект на антикорупциските политики, во овој закон особено е важно регулирањето на следниве прашања:

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

Во НССКСИ се идентификувани бројни проблеми поврзани со ставањето во промет, формирањето на цените, маркетингот и донациите на лековите, кои се детално забележани. Меѓутоа, истите проблеми се присутни и во однос на медицинските средства, што укажува на поширок опсег на нерешени прашања во оваа област. Дополнително, особено е загрижувачки отсуството на систем на заслуги при именување на директор и заменик директор на Агенцијата за лекови и медицински средства, што создава простор за потенцијални злоупотреби и политички влијанија. Овој недостаток на транспарентни и фер процедури за избор на раководството го поткопува интегритетот и ефективноста на институцијата.

3.2.2. СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА

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

1. Во соработка со ДКСК подготвени се прашалници со специфични прашања за МЗ, ФЗОМ, МАЛМЕД, ДСЗИ, како и до ЈЗУ УК за Гастроентерохепатологија, ЈЗУ УК за Пластична и реконструктивна хирургија и ЈЗУ Клиничка болница Штип. Со дел од институциите до кои беше испратен прашалникот беа реализирани разговори, во насока на појаснување на барањата за информации и добивање повеќе информации во врска темите покриени со анализата;
2. Направена е проверка и анализа на сите достапни документи на веб страните на институциите и јавните здравствени установи од точка 1;
3. Направена е проверка и анализа на последните измени и дополнувања на законите и подзаконските акти кои се опфатени со Акцискиот план и
4. Направена е проверка на информации за секторот во рамки на извештаите на ДКСК, ДЗР и други институции;
5. Направена е проверка и Анализа на податоците достапни на Балкан Барометар.

Прашалниците се доставени електронски на 27 август 2024 година, до контакт лица определени од самите институции, при што одговор доставија Министерството за здравство, Државниот здравствен и санитарен инспекторат, Агенцијата за лекови и медицински средства, ЈЗУ Клиничка болница Штип и ЈЗУ УК за Пластична и реконструктивна хирургија, односно единствена институција што не достави одговори на прашалникот е Фондот за здравствено осигурување.

Согласно *Годишниот извештај на за спроведување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за период 01.01-2023 до 31.12.2023 година*¹², степенот на напредок во имплементацијата во секторот здравство е презентираан во табелата подолу:

Реден број	Активност	Рок	Реализација
1.	Изготвување анализа на постојната регулатива за распределба на буџетот на ФЗО по здравствени услуги и здравствени установи	2021 година	Реализирана
2.	Измена на Правилникот за утврдување критериуми за утврдување на договорен надоместок во насока на утврдување на мерливи и релевантни критериуми кои директно ќе влијаат на висината на договорниот надоместок	2022 година	Реализирана
3.	Формирање на Сектор за аналитика / развој / здравствена економика во ФЗОМ	2022 година	Не е реализирана
4.	Формирање на независно тело (здружение, асоцијација итн.) со претставници од ЗУ кое ќе ги претставува и застапува интересите на сите ЗУ и учествува во преговорите за утврдување на буџетите на ЗУ	2022 година	Не е реализирана

¹² Достапна на: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/02/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D0%9D%D0%A1-2023-Usvoen-na-sednica.pdf>

5.	Годишна распределба на здравствениот буџет - вкупно по нивоа и области на здравствена заштита, но и поединечно по ЗУ	2022 година	Реализирана
6.	Формирање на електронски систем со база на податоци (софтвер) за сите трошоци за материјали, плати, лекови, опрема и други трошоци на ЗУ како основа за формирање на реални цени за услуги како и потребата за ревидирање	2022 година	Не е реализирана
7.	Изготвување/ревидирање на правилниците за утврдување на цени на здравствени услуги и лекови	2022 година	Во тек
8.	Вклучување на одредби за „Договори за споделување на ризикот“ (анг. Managed entry agreements) за лекови кои имаат монополска позиција на пазарот, измена во Законот за здравствено осигурување и измена во Правилникот за позитивна листа на лекови и во Правилникот за референтни цени на лекови	2022 година	Реализирана
9.	Усвојување на процедури за преговарање за цени со ЗУ и фармацевтските компании, кои ќе се базираат на начелото на транспарентност	2022 година	Во тек
10.	Изготвување на подзаконски акти со кои ќе се дефинира стандард и над-стандард на услуги, материјали, помагала итн.	2021 година	Нереализирана
11.	Вклучување на редовни и вонредни контроли на процесот и методологиите за формирање на единствените цени на лекови во МЗ и референтните цени на лекови во ФЗОМ	2022 година	Во тек

12.	Донесување на правилник за начинот и постапката на донесување и распределба на буџетот	2022 година	Реализирана
13.	Воспоставување на обврска за јавно објавување на буџетите на ФЗО	2022 година	Во тек
14.	ФЗОРСМ и МЗ во Систематизацијата да уредат одговорна организациона единица за воспоставување на систем за следење на индикатори за успешност на ЗУ; да се утврди процедура за комуникација со ЗУ; да се овозможи on-line објавување и следење на индикаторите за успешност	2022 година	Во тек
15.	Во методологијата за утврдување на референтни цени на здравствени услуги да се утврдат рокови за целосна ревизија на цените, најмалку еднаш годишно следејќи ги калкулативните елементи кои учествуваат во формирање на цените	2023 година	Реализирана
16.	Утврдување на критериуми за селекција на лекови на товар на ФЗОРСМ	2021 година	Реализирана
17.	Усвојување на Правилник за позитивна листа на лекови врз основа на Методологија на „Проценка на здравствени технологии“ (Health Technology Assessment - HTA)	2021 година	Реализирана
18.	Вклучување на одредби за „Договори за споделување на ризикот“ (анг. Managed entry agreements) за лекови кои имаат монополска позиција на пазарот, во законската регулатива, во Правилникот за позитивна листа	2021 година	Реализирана

	на лекови и во Правилникот за референтни цени на лекови		
19.	Јавно објавување на листата на лекови, кои се покриваат од програмите на МЗ, со критериуми врз основ на кои е направен изборот.	2021 година	Не е реализирано
20.	Ажурирање на упатствата за практикување медицина базирана на докази во рамки на законски предвидената процедура	2021 година	Во тек
21.	Усвојување на упатства за медицина базирана на докази за областите каде истите не постојат	2021 година	Во тек
22.	Изготвување на подзаконски акт за примање донации	2021 година	Во тек
23.	Изготвување на регистар	2021 година	Не е реализирана
24.	Донесување на етички кодекс за однесување на сите чинители при маркетингање на лекови	2021 година	Реализирана
25.	Да се донесат законски измени и подзаконски акти за обврзано воспоставување на систем на „Терапевтски комитети“ и „Болнички регистри на лекови“ во сите болници во државата	2021 година	Не е реализирана
26.	Измена на акти за дефинирање на критериумите	2021 година	Не е реализирана

Од Годишниот извештај на ДКСК за напредокот во имплементација на Стратегијата може да се констатира дека заклучно со 2023 година, од вкупно 26 активности во секторот здравство, 11 се реализирани, 8 активности се во тек, а 7 активности не се реализирани¹³.

¹³ Извештај за 2023, стр. 50

ПРОЦЕНТУАЛЕН ПРИКАЗ НА РЕАЛИЗАЦИЈА АКТИВНОСТИ ОД НССКСИ ВО СЕКТОР ЗДРАВСТВО



ПРОЦЕНКА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Предвидени активности	12	12	1	/	/
Реализирани активности	6	4	1	/	/
Процент на реализација	50%	33%	100%	/	/
Бодови (од 0 до 50 бодови)	11,5	7,7	1,9	/	/

За показателот за исполнување на реализацијата на НССКСИ предвидени се максимални 50 бодови. Со оглед на тоа што до 2024 година се предвидени 26 активности, секоја од активностите носи 1,92 бодови. Следствено, со оглед на бројот на реализирани активности заклучно со 2023 година, за секторот здравство збирно се доделени 21,1 бод.

3.3. ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ

НССКСИ 2021-2025 истакнува низа приоритетни прашања поврзани со интегритетот во управувањето на здравствениот сектор. Стратегијата експлицитно ги адресира проблемите како што се процесите на вработување, судирите на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување, кои се разгледуваат како клучни

хоризонтални прашања. За овој дел од анализата беше применета Методологијата за проценка на интегритетот, при што анализата е поделена на два дела:

- Законодавство/процедури и
- Практична примена/ефикасност.

3.3.1. ЗАКОНОДАВСТВО

Анализата на законодавството во однос на интегритетот е направена преку:

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

Законската рамка за интегритет опфаќа различни аспекти на вработувањето и именувањето, пријавувањето судир на интереси, транспарентност, јавни набавки и заштитено внатрешно пријавување. Во овој контекст, е утврдена следната состојба:

Транспарентно вработување врз основа на заслуги

Процесите за вработување во Министерството за здравство, Фондот за здравствено осигурување и Агенцијата за лекови и медицински средства се регулирани со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници. Работните позиции во јавните здравствени установи (ЈЗУ) се категоризирани во групи и подгрупи согласно Законот за вработените во јавниот сектор, и тоа на следниве категории: административни службеници, даватели на јавни услуги во здравството, и помошно-технички персонал. Вработувањето на медицинскиот персонал во ЈЗУ е регулирано со Законот за здравствена заштита, додека за помошно-техничкиот персонал важат одредбите од Законот за работни односи.

Законот за здравствена заштита поставува општи и посебни критериуми за вработување на медицинскиот кадар, со цел да се обезбеди компетентност на кандидатите. Процедурата за вработување ја спроведуваат комисији формирани од Министерството за здравство, кои се задолжени за подготовка на тестовите и селекција на кандидатите. Кандидатите се рангираат врз основа на добиени поени, од кои 60% доаѓаат од полагање стручен испит и тест за познавање на странски јазик.

Иако Законот за здравствена заштита бара членовите на комисиите да потпишат изјава за тајност на тестовите, кои се класифицирани информации, основната квалитативна анализа спроведена во 2021 година констатира недостаток на јавно достапна база на прашања и автоматско генерирање на тестовите, што овозможува простор за субјективност и негативно влијае на транспарентноста на процесот.

Во последната фаза на процесот, интервјуто со кандидатите го спроведуваат директорите на ЈЗУ, но не се предвидени јасни критериуми кои би обезбедиле фер и еднаков третман на кандидатите, што може да создаде можности за субјективност при конечниот избор¹⁴.

Кога не се обезбедени финансиски средства за редовни вработувања, институциите ги пополнуваат работните места преку вработувања на определено време, договори за дело и други привремени форми на ангажман, што е регулирано со Законот за вработени во јавниот сектор и Законот за работни односи. Иако овие закони нудат различни, но комплементарни решенија, тие содржат правни празнини и недоречености, што доведува до ситуација во која институциите субјективно избираат по кој закон ќе ги пополнат работните места, без да ги земат предвид останатите релевантни закони.

Согласно Законот за здравствена заштита, директорите на ЈЗУ ги именува министерот за здравство, врз основа на јавен конкурс распишан од управниот одбор на ЈЗУ. Во Законот се предвидени транспарентна постапка и соодветни критериуми за избор на директори. Ако по распишаниот конкурс не се именува директор, министерот за здравство во рок од пет дена именува вршител на должноста директор до именување на директор по распишан конкурс, но не подолго од шест месеци. Вршителот на должност мора да ги исполнува поголемиот дел од законски предвидените услови за директор, но не се назначува низ транспарентна постапка.

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

Законот за спречување на корупција и судир на интереси воведува механизми за заштита кои се однесуваат на конфликт на интереси, пантофлажа, како и на пријавување на финансиски средства и подароци. Дополнително, применливи се Кодексот за етичко однесување на членовите на Владата и функционерите именувани од неа, како и Кодексот за административни службеници, кои го регулираат интегритетот во овие области.

Во рамки на јавниот здравствен сектор, донесен е Правилник за хоспитална култура кој ги утврдува правилата и принципите на работа и однесување на вработените во ЈЗУ. Протоколот има цел да се обезбеди почитување на принципите на законитост, професионален морал, ефикасност и посветеност при извршувањето на нивните задачи. Забрането е вработените да примаат какви било подароци од фармацевтски компании или компании кои се занимаваат со продажба на медицински помагала и материјали, како и да користат промотивни материјали во здравствените установи.

Законот за здравствена заштита дозволува здравствените работници да примаат донации и спонзорства за учество на професионални настани, но само по одобрување од Министерството за здравство. За таа цел, предвидено е воспоставување регистар за спонзорства и донации, кој треба да го води Министерството. Деталите за водење и

¹⁴ Ѓорѓиевски, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2022. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025*. Скопје: Државна комисија за спречување на корупцијата. Достапен на: https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/06/АНАЛИЗА_ДКСК.pdf

одржување на регистарот се утврдени со Правилник донесен во 2012 година, но и покрај тоа, регистарот сè уште не е објавен на веб-страницата на Министерството.

Иако постојат законски механизми за пријавување на подароци и финансиски средства, нивната практична примена е слаба, што создава недостаток на транспарентност и го загрозува интегритетот на здравствените работници.

Транспарентност и отвореност на институциите

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер претставува ефикасен механизам за обезбедување транспарентност и отвореност на институциите во јавниот здравствен сектор. Според релевантните законски прописи, овие институции се должни на своите веб-страници да објавуваат завршни сметки за финансиското работење, како и редовни извештаи за нивното работење, со што се зголемува нивната отчетност пред јавноста.

Отворени и транспарентни набавки и капитални инвестиции

Законот за јавни набавки од 2019 година има за цел да обезбеди транспарентност и правна сигурност во процесот на јавните набавки. Еден од клучните елементи на овој закон е начелото на транспарентност, што се постигнува преку објавување на сите релевантни документи – од планови за јавни набавки до известувања и тендерски документации – на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), со кој управува Бирото за јавни набавки. Овој систем обезбедува отворен пристап до информации за сите заинтересирани страни, вклучително и јавноста.

Иако законската рамка за јавни набавки е воспоставена во 1997 година, честите промени ја отежнуваа нејзината примена, што имаше потенцијал да предизвикува правна несигурност. Но, позитивен аспект е тоа што новиот Закон за јавни набавки од 2019 година до моментот на анализата нема претрпено измени, овозможувајќи постојаност и стабилност во примената на овој правен акт.

Во овој контекст, анализата ги потврдува наодите првиот бран истражување¹⁵, односно дека во процесот на планирање на јавните набавки не се постигнува доволно ниво на транспарентност, бидејќи често изборот на методите што ги користи договорниот орган се заснова на субјективни проценки. Проценката на вредноста на набавките, во голема мера, се врши според претходни податоци, без темелна анализа на пазарните услови, што може да предизвика прекини во работата на договорниот орган и недостиг од квалитет во набавените производи, услуги и работи.

Тендерската документација и техничките спецификации се основни документи кои ги утврдуваат условите за спроведување на јавните набавки. Овде основната анализа¹⁶ констатира постоење на ризик од компромитирање на интегритетот на Комисиите за јавни набавки, особено ако тие не се составени од експерти со соодветно познавање за

¹⁵ Ѓорѓиевски, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2022. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025.*

¹⁶ Ibid.

конкретната набавка. Во случаи кога договорниот орган ангажира надворешни експерти за подготовка на овие документи, нема обврска тие да потпишуваат изјави за конфликт на интереси. Дополнително, постои ризик од влијание врз лицата одговорни за дефинирање на критериумите за учество и избор на понуда, што може да води до фаворизирање на одредени економски оператори.

Голем ризик за интегритетот на системот за јавни набавки се јавува кога договорниот орган одлучува да спроведе постапка со преговарање без објавување на оглас, особено кога се работи за набавка под изговор на итноста. Овој начин на постапување му овозможува на договорниот орган да ги избегне стандардните правила за транспарентност и да додели договор по пат на директни преговори со економскиот оператор, без обезбедување на конкуренција. Поради недостиг на јасни критериуми за дефинирање на „итноста“, проценката на итноста често е субјективна и може да доведе до нарушување на принципите на конкуренција, транспарентност, еднаков третман и дискриминација, како и до набавка на производи и услуги по цени кои не се соодветствуваат со пазарните. Центарот за граѓански комуникации, во извештајот од мониторингот на јавните набавки, констатира дека отсуство на конкуренција е особено загрижувачко во здравството, каде изостанува дури и во тендери со огромна вредност, како што е двегодишната набавка на инсулин и глукагон за 2023 и 2024 година, во вредност од 28 милиони евра¹⁷.

Постапки за пријавување на неправилностите и обезбедување соодветна заштита на укажувачите

Со Законот за заштита на укажувачите е воспоставен механизам за пријавување на неправилности, кој истовремено обезбедува заштита на укажувачите. Пријавувањето се врши преку овластено лице кое го назначува одговорното лице во институцијата. Покрај ова, според законската рамка, одговорното лице е обврзано да назначи и лице кое ќе биде одговорно за координација и исполнување на обврските поврзани со класифицирани информации, како и лице кое ќе посредува при остварување на правото на пристап до информации од јавен карактер.

Меѓутоа, во практиката, многу институции се соочуваат со недостиг од кадар кој може да ги извршува овие задачи, што создава ризик едно лице да биде назначено за спроведување на обврски според различни закони. Оваа состојба ја нарушува соодветната распределба на законските овластувања и отвора можност за компромитирање на интегритетот на процесите.

СЕОФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Бодови (од 0 до 15 бодови)	10	/	/	10	/

¹⁷ Центар за граѓански комуникации. 2023. *Извештај од мониторингот на јавните набавки (јануари – јуни 2023)*. Скопје: Центар за граѓански комуникации. Достапен на: <https://www.ccc.org.mk/images/39mk.pdf>

Од извршената анализа може да се заклучи дека постојната законска регулатива во областа на вработувањето, заштитните механизми против судир на интереси, пантофлажата, пријавувањето на имотот и подароците, транспарентноста, јавните набавки, капиталните инвестиции и заштитеното пријавување е веќе воспоставена и регулирана преку системски закони на централно ниво. И покрај ова, постои можност за натамошно подобрување на оваа рамка, особено во делот на постапките за вработување, како и во процесот на именување и разрешување на директори. Бидејќи нема значајни законски измени во областите од интерес за анализата, од вкупните 15 бодови предвидени за сеопфатноста на законодавната рамка за интегритет, остануваат 10 бодови за секторот здравство доделени и во рамки на основната анализа, што укажува на потребата од натамошно унапредување.

3.3.2. ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Во однос на внатрешните политики и процедури за интегритет, податоците за анализата беа собрани преку прашалник испратен до институциите и селектирани јавни здравствени установи. Дополнително, беше извршена проверка на документите објавени на веб-страниците на десет здравствени институции, бидејќи според Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, интерните акти за интегритет мора да бидат јавно достапни.

Од анализата на содржините објавени на веб-страниците на институциите од секторот, може да се констатира дека МЗ, ФЗОМ, ДСЗИ, МАЛМЕД, имаат објавено релевантни интерни акти на веб-страниците. Со оглед на тоа што поголем број ЈЗУ немаат функционални веб-страници и објавени интерни акти за интегритет, за овој показател од максимални 10 бодови за 2024 година доделени се 5.

ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Бодови (од 0 до 10 бодови)	0	/	/	5	/

3.3.3. ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА НА МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

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

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

Во рамки на прашалникот Министерството за здравство ги адресираше прашањата поврзани со интегритетот. Главните ризици кои ги идентификуваат се поврзани со управување на човечките ресурси врз основа на заслуги и квалификации, рационално управување со јавните ресурси и управување со квалитет, како што е утврдено во НССКСИ. Институцијата не спроведува проценка на ризици и одржување регистар на ризици, повикувајќи се на ризиците идентификувани со НССКСИ. Мерките за справување со овие ризици вклучуваат транспарентност при јавните набавки, подобрување на организациската култура преку комуникација и вклучување на различни експерти во процесите на набавки. Во однос на заштитеното внатрешно пријавување, министерството има назначено лице и воспоставени внатрешни процедури согласно закон, иако нема пријавено случаи на внатрешно пријавување во изминатата година. Министерството одговори дека нема примено поплаки поврзани со интегритетот од страна на корисници, а дополнително не се спроведувани истраги за прекршување на интегритет од страна на вработените. Исто така, делегирано е лице за внатрешна ревизија, иако раководителот преминал во друга институција. Објавувањето на слободни работни места и плановите за јавни набавки се реализираат целосно преку законски канали, обезбедувајќи транспарентност. Од аспект на легислатива, направени се измени на Законот за лековите и Правилникот за позитивна листа на лекови, воведувајќи посебни договори за управување со лековите. Во тек е постапка за превод на упатства за медицина базирана на докази, а се подготвуваат и нови упатства за лекување на ретки болести.

МАЛМЕД во прашалникот идентификува ризици по интегритетот во областите на јавни набавки, управување со човечки ресурси, издавање на дозволи и сертификати и спроведување на инспекциски надзор, како што е утврдено во НССКСИ. Институцијата не спроведува проценка на ризици и не одржува регистар на ризици. Мерките за спречување на корупција вклучуваат почитување на утврдените процедури за интегритет и прифаќање на поплаки од корисниците, иако не се забележани поплаки во писмена форма. Усните поплаки се решаваат преку директен разговор со вработените и нивните претпоставени. МАЛМЕД има назначено лице за заштитено внатрешно пријавување и воспоставени процедури, но нема евидентирани случаи во изминатата година. Агенцијата ги објавува слободните работни места и плановите за јавни набавки на својата веб страница, како и кодексот за етичко однесување. Управните акти ревидирани од Управниот суд се спроведуваат согласно насоките од пресудите. Не е донесен подзаконски акт за примање на донации поради недостиг на основ во Законот за лекови, при што Агенцијата посочува дека нема законска обврска за водење регистар за донации на лекови и опрема. Дополнително, постои регистар за клинички студии достапен на веб страницата на МАЛМЕД.

ДСЗИ има донесено Годишен план за проценка на ризици од корупција за 2024 година¹⁸, каде не се нотирани специфични ризици, ниту институцијата ги идентификува во посебен процес/документ. Годишниот план содржи и акциски план со активности, носители, но без јасни рокови и финансиски импликации. Институцијата има назначено лице за заштитено внатрешно пријавување, но не се евидентирани случаи на заштитено пријавување во последната година, ниту поплаки од корисници или истраги за прекршувања на

¹⁸ Достапен на: <https://dszi.gov.mk/wp-content/uploads/2024/01/DSZI-GPPRK-2024-Scan.pdf>

интегритетот од страна на вработените. Во однос на транспарентноста, ДСЗИ ги објавува сите слободни работни места и плановите за јавни набавки на својата веб страница. Институцијата има кодекс за етичко однесување достапен за вработените, а бројот на управни акти укинати од судовите е мал. Во периодот под анализа, во институцијата ангажирани се седум (7) лица со договор за дело, кои не извршуваат инспекциски надзор. Постои забрана за примање подароци од инспекторите, со назначено лице и изготвено упатство.

ЈЗУ Универзитетска клиника за Пластична и реконструктивна хирургија во рамки на прашалникот истакнува дека не спроведува проценка на ризици по интегритетот. Во однос на заштитено внатрешно пријавување, нема назначено лице ниту воспоставени внатрешни процедури, и немало случаи на пријавување за административни неправилности или коруптивни активности. Забележано е дека Државната комисија за спречување на корупцијата имала предмети поврзани со истрага на прекршувања на интегритетот во установата. Транспарентноста е обезбедена преку објавување на постапките за јавни набавки преку ЕСЈН, но слободните работни места не се објавуваат на интернет страницата на клиниката. Постои Правилник за хоспитална култура кој е јавно достапен, но не и етички кодекс, а до сега немало укинати управни акти од судовите. Во клиниката нема внатрешен ревизор, но функционира Комисија за следење и унапредување на квалитетот на здравствената заштита.

ЈЗУ Клиничка болница Штип ги идентификуваше неколку ризици по интегритетот, но без спроведување на формална проценка на ризиците. Во последната година се воведени мерки за зајакнување на интегритетот, како што се процедури за пријавување неправилности и заштита согласно законските одредби. Иако не е назначено лице за внатрешно пријавување, организацијата има воспоставени процедури за заштитено пријавување. Институцијата нема внатрешен ревизор, нема интернет страница за објавување на слободни работни места, а нема донесено ниту етички кодекс.

КОРИСТЕЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКСА

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Бодови (од 0 до 15 бодови)	5	/	/	5	/

Според податоците добиени од институциите и јавните здравствени установи, беше утврдено дека ограничено се применуваат политиките за интегритет.

Дополнително, јавните здравствени установи не располагаат со функционални веб-страници или, доколку ги имаат, не содржат сите потребни информации. Според одговорите добиени преку прашалниците, се утврдува дека политиките за интегритет се користат само делумно, и тоа главно во однос на јавните набавки и транспарентност во поглед на огласите за отворени работни позиции, додека другите аспекти на овие политики не се применуваат во пракса.

Врз основа на горенаведеното, во секторот здравство, во однос на практичната примена на политиките за интегритет, од можни 15 бодови во рамки на основната анализа беа доделени 5 бодови. Ова се должи на фактот дека голем број јавни здравствени установи сè уште во многу мала мера ги применуваат овие политики во својата работа. Со оглед на речиси непроменетите состојби во секторот, бројот на бодови останува ист и во рамки на повторената анализа.

Според податоците од Годишниот извештај на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) за 2023 година, во областа на примарното, секундарното и терцијарното здравство констатира два случаи за иницијативи пред надлежни органи за поведување постапка за утврдување одговорност на службени лица, едно укажување за надминување на состојби и 2 иницијативи поради состојби на судир на интереси.

Исто така, според Годишниот извештај на Државниот завод за ревизија за 2024 година, во 2024 година е спроведена ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на ЈЗУ УК за Неврологија за 2023 година. Во рамки на ревизијата утврдено е дека примените и потрошените лекови за ретки болести и лекови од донација не се евидентирани во материјалната и сметководствената евиденција. Дополнително, се констатира дека во текот на 2023 година креирани се помалку од законски задолжителните термини за вршење здравствени услуги со користење на медицинска опрема преку Мој термин. Во извештајот се констатира пракса на ангажирање на медицински сестри, болничари и шалтерски работници со договор на дело, без обезбедена согласност од Министерството за финансии. Проблеми се констатирани и во дел од спроведените постапки за јавни набавки, каде постои наод за несоодветна примена на Законот за јавните набавки. Конечно, се забележува дека не е обезбедена транспарентност, контрола и следење на активностите и целосна наплата на приходите за Клиниката од клиничките испитувања. Извештајот исто така констатира системски слабости, во поглед на тоа дека Националниот систем за материјално-финансиско и сметководствено работење и Централниот систем за регистрација на работното време при Министерството за здравство не се воспоставени во целост¹⁹.

Во рамки на извештајот од ревизијата на усогласеност на ЈЗУ Универзитетска клиника за радиотерапија и онкологија, се посочуваат значителни недостатоци во работењето, особено во управувањето со опремата и средствата за третман на пациенти со онколошки заболувања. Недостатоците се однесуваат на процесите за набавка на опрема, одржување и користење, што влијае на квалитетот на здравствените услуги. Покрај тоа, ревизијата открива и проблеми со финансиското управување и транспарентноста на трошењето на средствата, што ги засега услугите и пациентите на клиниката.²⁰

Во 2024, ДЗР објави и збирен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи со ревизија на усогласеност на ЈЗУ, во ЈЗУ КБ „Др. Трифун Пановски“ Битола, ЈЗУ УК за Очни

¹⁹ Државен завод за ревизија. 2024. *Ревизија на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност на Јавна здравствена установа Универзитетска клиника за Неврологија*. Достапен на: https://dzt.mk/sites/default/files/2024-09/Apstrakt_JZU_Univerzitetaska_klinika_nevrologija_2024.pdf

²⁰ Државен завод за ревизија. 2024. *Во тек се активности за ставање во функција на четвртиот акцелератор на Клиниката за радиотерапија и онкологија*. Достапен на: https://dzt.mk/sites/default/files/2024-10/100_43_Soopstanie_mediumi_JZU_Univerzitetaska_klinika_radioterapija_onkologija_FINAL_2024.pdf

болести и ЈЗУ УК за Детски болести за 2022 година. Извршените ревизии на финансиските извештаи за 2022 година, заедно со ревизијата на усогласеност, укажаа на повеќе проблеми во организацијата и управувањето со финансиските и оперативните активности на здравствените установи. Еден од најзначајните проблеми е начинот на кој е организирано работното време, што резултира со несоодветно определување на должината на работното време и висината на надоместоците. Ова доведува до несоодветна исплата на плати и надоместоци за одредени вработени. Дополнително, слабости се забележани во организацијата и контролата на здравствените услуги, каде што постои ризик за исплата на двојни надоместоци за истите работни саати, без исполнување на полното работно време.

Во дел од постапките за јавни набавки утврдена е несоодветна примена на Законот за јавните набавки, што создава дополнителни ризици за транспарентноста и ефикасноста на процесите. Исто така, во текот на 2022 година, само 39% од законски задолжителните термини за здравствени услуги биле креирани преку системот „Мој термин“ , додека бројот на прегледи реализирани преку итни упати бил двојно поголем во споредба со редовно закажаните термини.

Во областа на финансиското работење, откриени се проблеми со благајничкото работење, каде што се констатирани недостатоци во навременоста, комплетноста и точноста на наплатените приходи. Сметководствената и материјалната евиденција на средствата и залихите не се усогласени, а пописот на средствата и обврските не е спроведен во целост, што влијае на точноста на финансиските извештаи.

Дополнително, воспоставена е пракса на неосновано пренесување на ненаплатените побарувања на сомнителни и спорни на крајот од годината. Ова е придружено со разлики помеѓу пресметаната партиципација и наплатените приходи од извршени здравствени услуги, како и ненаплатени побарувања од пациенти кои не биле здравствено осигурани во моментот на користење на услугите²¹.

Во текот на 2024 година ДЗР го објави и *Конечниот извештај за извршена ревизија на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност за 2022 година на ФЗОМ*. Во извршената ревизија идентификувани се неколку клучни слабости. Имотно-правниот статус на дел од градежните објекти и земјиштето е нерегулиран, а недвижниот имот не е целосно евидентиран во деловните книги. Побарувањата за аванси за лекување во странство се нецелосно евидентирани, а контрола врз фактурите од странските болници не е воспоставена. Исто така, постојат сериозни слабости во ИТ системот на Фондот поради недостаток на стратегија и застарена инфраструктура, што довело до сајбер напад.

Дополнително, во извештајот се констатира дека недостасуваат податоци за изрекувањето на договорните казни, а финансиските контроли за средствата и лековите во јавните здравствени установи се нецелосно спроведени. Во постапките за лекување во странство на осигурени лица не е обезбедена соодветна правна заштита и нема систем за следење

²¹ Државен завод за ревизија. 2024. *Збирен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи со ревизија на усогласеност на јавните здравствени установи согласно Годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2023 година*. Достапен на: https://dzt.mk/sites/default/files/2024-07/Zbiren_izvestaj_JZU.pdf

на успешноста на лекувањето. Контролните активности за здравствените услуги не се адекватно воспоставени.

Системските и мануелните контроли во издавањето на лекови не се ефикасни, што создава ризик од неправилно плаќање на фактури. Исто така, при спроведувањето на јавните набавки, се утврдени неправилности, како ненавремено склучување договори и недостаток на конкуренција во набавките за ИТ услуги²².

Во рамки на ревизијата на финансиски извештаи и ревизијата на усогласеност кај ЈЗУ УК за очни болести, утврдено е постоење на несразмерен сооднос помеѓу бројот на реализирани редовни и итни прегледи, што влијае на еднаквата достапност на здравствените услуги кои ги дава Клиниката; постоење на разлики помеѓу пресметаната партиципација и висината на наплатените приходи од извршени здравствени услуги; како и во дел од спроведените постапки за јавни набавки констатиравме несоодветна примена на Законот за јавните набавки²³.

Недостатокот на податоци за судски постапки го отежнува проценувањето на ефективноста на санкциите за прекршување на законските одредби за интегритет. Иако Државната комисија за спречување на корупцијата и Државниот завод за ревизија активно вршат надворешен надзор, нивните овластувања не вклучуваат можност за санкционирање на прекршителите. Затоа, од можните 5 бодови за оценување на овие механизми, доделени остануваа само 2 доделени бодови, поради недоволната правна разрешница на утврдените неправилности.

ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА НА ИНТЕГРИТЕТОТ

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Бодови (од 0 до 5 бодови)	2	/	/	2	/

3.3.4. ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ

За утврдување на задоволството на граѓаните од услугите во секторот здравство во овој сектор користени се податоците од Balkan Public Barometer.

Според податоците од „Balkan Public Barometer“ за 2024 година, задоволството на граѓаните од секторот здравство во Република Северна Македонија е на многу ниско ниво. Од вкупно 100 испитаници, резултатите се следни:

²² Државен завод за ревизија. 2023. *Конечен извештај за извршена ревизија на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност за 2022 година на Фонд за здравствено осигурување на Република Северна Македонија*. Достапен на: https://dzt.mk/sites/default/files/2024-06/3_Fond_zdravstveno_osiguruvanje_KOMPLET_2023.pdf

²³ Државен завод за ревизија. 2023. *Ревизија на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност на Јавна здравствена установа Универзитетска клиника за очни болести*. Достапен на: https://dzt.mk/sites/default/files/2024-03/100_31_APSTRAKT_JZU_Ocni_bolesti_MKD_2023.pdf

- 1 граѓанин одбил да даде одговор,
- 2 граѓани се целосно задоволни,
- 17 граѓани се претежно задоволни,
- 29 граѓани се ниту задоволни ниту незадоволни,
- 33 граѓани се претежно незадоволни,
- 18 граѓанин е целосно незадоволен.

Врз основа на овие информации, со оглед на тоа што само 19% од граѓаните се задоволни од здравствениот сектор, за овој параметар од можни 5 бодови се доделени 2 бодови.

ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ ОД СЕКТОР ЗДРАВСТВО

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Бодови (од 0 до 5 бодови)	3	/	/	2	/

3.4. ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ ЗДРАВСТВО

Година	2021	2022	2023	2024	2025
<u>Реализација на Стратегијата (вкупно 50 бодови)</u>	0 бодови	/	/	21,1 бод	/
<u>Интегритет (вкупно 50 бодови)</u>	20 бодови	/	/	24 бодови	/
<u>ВКУПНО СЕКТОР ЗДРАВСТВО (од 0 до 100 бодови)</u>	20 бодови	/	/	45,1 бодови	/
<u>ОЦЕНА СЕКТОР ЗДРАВСТВО (од 0 до 5)</u>	1	/	/	3	/

РЕЗИМЕ: Од направената проценка, произлегува дека секторот здравство има 45,1 бодови од вкупно можни 100. Оваа оценка главно се должи на постоењето на системска законска рамка за јавни набавки, транспарентност и заштита на укажувачи. Сепак, и во овие области реализацијата е многу слаба. Освен во делот на транспарентност во поглед на јавните набавки, јавните здравствени установи не ги почитуваат другите законски обврски. Во поглед на спроведувањето на стратегијата, реализирани се само 42% од предвидените активности. Основната анализа од 2021 година согласно поените според показатели доделила оценка 1 на секторот здравство. Во 2024 година, се забележуваат подобрувања на состојбите со 45,1 поени и оценка 3 за секторот.

4. ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ ОБРАЗОВАНИЕ

4.1. СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ ИНСТИТУЦИИ

Според последните достапни податоци од Годишниот извештај на Министерството за информатичко општество и администрација за 2023 година, од вкупните 1.371 јавна институција, 556 припаѓаат на секторот образование, што сочинува 40,55% од вкупниот број јавни институции. Овој сектор вработува 37.557 лица²⁴.

Клучните институции во секторот образование во Северна Македонија се:

1. Министерство за образование и наука (МОН) - главната институција одговорна за развој и спроведување на образовните политики на национално ниво. МОН е надлежно за сите нивоа на образование, од предучилишно до високо образование, и го регулира системот на државни и приватни образовни институции.
2. Државниот просветен инспекторат (ДПИ) има клучна улога во следењето на квалитетот на образованието, особено во основното и средното образование. Неговата примарна задача е да врши надзор врз примената на законите и пропишаните стандарди, како и да го оценува ефективното спроведување на воспитно-образовниот процес од страна на образовните институции.
3. Бирото за развој на образованието (БРО), се занимава со развој и имплементација на наставните програми, обезбедување на образовни стандарди и методологии, како и континуирано унапредување на квалитетот на наставата. Дополнително, Бирото обезбедува поддршка и за образованието на децата на македонски државјани кои живеат во странство, помагајќи им да го изучуваат мајчиниот јазик и култура.
4. Центарот за стручно образование и обука (ЦСОО) е одговорен за координација и развој на стручното образование и обука, со цел да се обезбеди соодветно образование за потребите на пазарот на труд.
5. Државниот испитен центар (ДИЦ) организира и спроведува национални тестирања и испити, вклучително и државната матура.
6. Универзитети: Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Универзитетот „Св. Климент Охридски“ во Битола, Универзитетот во Тетово, и Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип. Овие универзитети се опфатени со НССКСИ, како надлежни за спроведување на дел од активностите.
7. Агенцијата за квалитет во високото образование (АКВО) е одговорна за обезбедување и унапредување на квалитетот на високото образование преку акредитација и евалуација на работата на високообразовните институции.
8. Управни и надзорни тела на локално ниво: Општините имаат надлежност во управувањето со основните и средните училишта, особено во организациски и инфраструктурен контекст.

²⁴ Министерство за информатичко општество и администрација. 2024. *Извештај од регистарот за вработените во јавниот сектор за 2023 година*. Достапен на: <https://www.mioa.gov.mk/content/ФИНАЛЕН%20ИЗВЕШТАЈ%20за%202023%20година%2001.04.2024.pdf>

4.2. УТВРДЕНА СОСТОЈБА И ГЛАВНИ АКТИВНОСТИ ВО СЕКТОРОТ ОБРАЗОВАНИЕ СОГЛАСНО СТРАТЕГИЈАТА

Согласно НССКСИ, стратешките цели во секторот образование за периодот 2021 – 2025 година се:

1. надминување на проблемот со корупцијата и тргувањето со влијание во образованието,
2. зајакнат инспекциски надзор и зајакнување на материјално-техничките и кадровските капацитети на ДПИ,
3. воспоставување на прецизни критериуми за набавката и користењето на образовните помагала во училиштата и регулирање на набавките кои се реализираат надвор од законот за јавни набавки,
4. регулирање на условите и постапката за давање под закуп на недвижен имот на образовните институции,
5. додавање на содржини во образовниот процес во средното образование за принципите на добро владеење и интегритет,
6. воспоставување на транспарентна постапка на воспоставување на органите и телата на Агенцијата за квалитет во високото образование кои вршат акредитацијата и евалуација на високообразовни институции, научни установи и студиски програми,
7. зголемување на свест за адресирање на прашањето на корупцијата и судирот на интереси во секторот образование.

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

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

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

МЕРКИ И АКТИВНОСТИ ВО СЕКТОР ОБРАЗОВАНИЕ ВО РАМКИ НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ 2021-2025

МЕРКА	АКТИВНОСТ

<p>1. Воспоставување на јасни критериуми за бодирање и постапки при спроведување на интервју за вработување на наставници во основното и средно образование</p>	<p>1.1. Донесување на подзаконски акти по однос на спроведување на интервјуто и утврдување критериуми за бодирање при избор на кандидати за наставници</p>
<p>2. Воспоставување на законска обврска решенијата за разрешување на директори на ОУ и СОУ пред истекот на нивниот мандат да содржат детални образложенија и да подлежат на инспекциски надзор</p>	<p>2.1. Измена во Законот за просветна инспекција во насока на задолжителен надзор над решенијата за предвремено разрешување на директори на ОУ и СОУ</p> <p>2.2. Спроведување на надзор во однос на содржината на образложението на решенијата за предвремено разрешување на директори на ОУ и СОУ</p>
<p>3. Воспоставување на механизам на редовен надзор од страна на ДПИ над постапките за избор во наставно-научни звања</p>	<p>3.1. Донесување на годишен план/програма на ДПИ за надзор над постапките за избор во наставно-научни звања</p>
<p>4. Подигнување на материјално-техничките услови и човечките ресурси на ДПИ</p>	<p>4.1. Изготвување на анализа за проценка на капацитетите на ДПИ</p> <p>4.2. Зголемување на буџетот на ДПИ</p> <p>4.3. Зголемување на бројот на инспектори</p> <p>4.4. Вонреден инспекциски надзор да се врши од најмалку два инспектори</p>
<p>5. Едукација и обуки за зајакнување на отпорноста на вработените во ДПИ од влијанија</p>	<p>5.1. Спроведување едукација и обуки за интегритет и етика, како и за подигнување на свеста на вработените на ДПИ за начинот за пријавување на обидите за влијание до надлежен орган – ДКСК и/или ИС</p>
<p>6. Зајакнување на механизмите за контрола на работата на инспекторите во ДПИ</p>	<p>6.1. Изготвување анализа за воспоставување на механизам за контрола на работата на инспекторите</p> <p>6.2. Воспоставен механизам за контрола на работата на инспекторите</p>
<p>7. Јакнење на свеста на директорите и на наставниците за превенирање од корупција во основното и средно образование</p>	<p>7.1. Изготвување на Програма за обуки за директори и наставници за етика и интегритет</p> <p>7.2. Изготвување на Водич/ Брошура за превенирање од корупција</p> <p>7.3. Организирање и спроведување на едукативни работилници со директорите и наставниците</p>
<p>8. Подигнување на свеста за користењето на механизмите за пријавување на корупција на универзитетите</p>	<p>8.1. Спроведување на активности за пријавување на корупција на универзитетите со инклузија и на студентите</p>
<p>9. Воспоставување на механизам за следење на заложбите утврдени во Нацрт – политиката за спречување на корупцијана универзитетот</p>	<p>9.1. Тековно следење на примената на Нацрт – политика за спречување на корупција на универзитетот и јавно објавувањена годишни извештаи</p>
<p>10. Воспоставување на прецизни критериуми за набавка и користење на образовните помагала во основни</p>	<p>10.1. Изготвување на анализа на практиката и дефинирање на критериуми за набавка и користење на образовните помагала</p>

и средни училишта	10.2. Донесување на измена на Законот за учебници
	10.3. Донесување на соодветни подзаконски акти
11.Изготвување на подзаконски акти со кои ќе се регулира начинот на спроведување на набавките во воспитно образовните институции кои не подлежат на закон за јавни набавки	11.1. Донесување подзаконски акти/правилници
12.Изготвување на подзаконски акти, упатства и насоки со кои ќе се регулира издавањето на недвижниот имот на воспитно и високо образовните институции	12.1. Донесување подзаконски акти, упатства и насоки
13.Националниот Совет за високо образование и научно-истражувачка дејност и Агенцијата за квалитет во високото образование да бидат функционални	13.1. Именување на членови на Националниот Совет и на Агенцијата за квалитет во високото образование
14.Регулирање на отчетноста на Агенцијата за квалитет на образованието	14.1. Изготвување на измени на Законот за високо образование за прецизно регулирање на отчетноста на Агенцијата за квалитет во високото образование
15. Обезбедување на транспарентност при изборот на членови на Агенцијата за квалитет на образованието	15.1. Објавување на образложени одлуки за избор на членовите на Агенцијата за квалитет на образованието
16.Обезбедување на транспарентност во работата на Агенцијата за квалитет на образованието во делот на акредитирањето на високообразовани институции, научни установи и студиски програми	16.1. Објавување на детално образложени одлуки на Агенцијата за акредитациите, ре акредитациите и другите стручни активности
17.Зачленување на Агенцијата за квалитет на образованието во ЕНКА (Европската мрежа на Агенции за обезбедување квалитет во високото образование)	17.1. Изготвување на План за зачленување на Агенцијата за квалитет на образованието во ЕНКА да се провери за планот
18. Воведување на содржини за антикорупциска едукација за учениците од средно образование како дел од редовните наставните програми	18.1. Спроведување на Проект - Антикорупциска едукација во средните пилот училишта
	18.2 Донесување на соодветни акти за воведување на антикорупциска едукација во редовните наставни програми

4.2.1. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА

Секторот образование е регулиран со повеќе закони, кои го покриваат целокупниот образовен систем, од основно до високо образование, вклучително и научно-истражувачката дејност. Некои од клучните закони кои го регулираат образованието во земјата се:

1. Закон за учебници за основно и средно образование

2. Закон за математичко-информатичка гимназија
3. Закон за студентскиот стандард
4. Закон за ученичкиот стандард
5. Закон за стручно образование и обука
6. Закон за основното образование
7. Закон за високото образование
8. Закон за научно-истражувачката дејност
9. Закон за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта
10. Закон за просветната инспекција
11. Закон за Бирото за развој на образованието
12. Закон за Државниот испитен центар
13. Закон за иновациската дејност
14. Закон за обука и испит за директор на основно училиште, средно училиште, ученички дом и отворен граѓански универзитет за доживотно учење
15. Закон за основање на Национална агенција за европски образовни програми и мобилност
16. Закон за отворени граѓански универзитети за доживотно учење
17. Закон за Педагошката служба
18. Закон за Спортската академија
19. Закон за образование на возрасните
20. Закон за средното образование

21. Закон за националната рамка на квалификации
22. Закон за високообразовни установи за образование на наставен кадар во предучилишното воспитание, основното и средното образование

Покрај овие основни закони, постојат и подзаконски акти и правилници кои детално ја регулираат примената на овие закони и дополнително го уредуваат функционирањето на образовниот систем.

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

- условите за вработување на наставници во основните и средните училишта,
- постапката за вработување на наставници во основните и средните училишта,
- условите за вработување на стручните соработници во основните и средните училишта,
- постапката за вработување на стручните соработници во основните и средните училишта и
- трансформацијата на работниот однос на наставниците и стручните соработници од определено на неопределено време.

Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта²⁵ беше донесен во 2019 година и во периодот меѓу двете анализи нема претрпено измени. Овој закон, иако значително ја унапредува постапката за вработување на наставниците и

²⁵ Службен весник на Република Македонија бр. 161/19.

стручните соработници и воведува елементи на систем на заслуги при вработувањето, остава простор за понатамошно подобрување, констатира основната анализа од 2021 година²⁶. Особено е потребно подобрување во поглед на постапката за трансформација на работниот однос од определено на неопределено време, која е под дискреционото право на комисија формирана од градоначалникот, што создава ризик од политичко влијание. Исто така, законот не вклучува одредби кои забрануваат политичка активност на наставниците за време на работното време, што претставува сериозен предизвик за деполитизација на образованието. Недостасува и сеопфатна анализа за бројот на наставници и стручни соработници кои вршат политички функции, што би помогнало да се утврди степенот на политизација и да се предложат мерки за подобрување на непристрасноста на образовниот систем²⁷. Активностите предвидени во рамки на Стратегијата кои се однесуваат на допрецизирање на процесот на избор на наставници во основното и средното образование преку подзаконски акти, остануваат нереализирани.

Законот за високото образование²⁸ ги регулира клучните аспекти на функционирањето на високото образование, вклучувајќи ја автономијата на универзитетите и академската слобода. Со овој закон се уредуваат условите и постапката за основање на високообразовни установи, нивните статусни промени и престанок, како и системот за обезбедување и оценување на квалитетот на високото образование. Законот исто така го регулира управувањето, финансирањето на високото образование, правата и обврските на студентите, признавањето на странските квалификации и надзорот над работата на високообразовните установи. Од донесувањето во 2018 година, законот има претрпено три промени. Меѓу двете анализи, единствената измена на законот е од 2024 година и се однесува на прашањето на платите за вработените во јавните високообразовни установи од буџетската сметка.

Од значење за анализата се следните прашања регулирани во рамки на овој закон:

1. Условите и постапката за основање, статусни промени и престанок на високообразовните установи,
2. Евалуацијата на квалитетот на високото образование,
3. Надзорот над примената на законот во пракса.

Анализата на законските одредби открива дека постојат нејаснотии и недостатоци во критериумите за основање на високообразовни установи кои не се адресирани во законските измени во периодот меѓу двете анализи. Проблемот се усложнува со директната вмешаност на Владата во конституирањето на Одборот за акредитација и Одборот за евалуација, кои се органи на АКВО. Овие органи, иако номинално независни,

²⁶ Ѓорѓиевски, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2022. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025.*

²⁷ Ibid.

²⁸ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 178/21 и 58/24

се предмет на политички влијанија, особено бидејќи директорот на АКВО се бира од страна на Собранието, што создава правна и функционална несигурност²⁹.

Дополнителен проблем е тоа што АКВО е финансиски зависна од Министерството за образование и наука, што ја прави и функционално зависна од владините структури. Конечно, надлежностите за акредитација на високообразовните установи се поделени и нејасни, што создава конфузија во процесот и ги доведува во прашање правната сигурност, правната извесност и деполитизацијата на високото образование³⁰.

Законот за ученичкиот стандард ³¹ го уредува создавањето, организацијата, функционирањето и управувањето на установите за ученичкиот стандард како дел од образовниот и воспитниот систем. Законот нема претрпено измени во периодот меѓу двете анализи. Од аспект на сузбивање на корупцијата, од особена важност е регулирањето на следните прашања во овој закон:

- 1) избор и разрешување на членови на управни одбори и директори на ученички домови,
- 2) критериуми за прием на ученици во ученички домови и
- 3) процесот на доделување ученички стипендии.

Како идентификувани проблеми во рамки на основната анализа беа констатирани отсуство на конкретни и прецизни критериуми за именувањето на управните одбори на ученичките домови и директорите, што остава простор за политичко влијание и можни злоупотреби на овие функции. Исто така, во текстот нема јасни критериуми за прием на учениците во ученичките домови и за доделувањето стипендии, со што постои потенцијал за манипулации и корупција во примената на овие мерки³².

Законот за студентскиот стандард ³³ го регулира полето на студентскиот стандард, вклучувајќи го основањето, организацијата, функционирањето и управувањето на установите за студентскиот стандард како дел од образовниот систем, како и стипендирањето на студентите. Во однос на антикорупциските политики, особено се значајни следниве аспекти:

- 1) избор и разрешување на членови на управни одбори и директори на студентски домови,

²⁹ Ѓорѓиевски, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2022. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025*. Скопје: Државна комисија за спречување на корупцијата. Достапен на: https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/06/АНАЛИЗА_ДКСК.pdf.

³⁰ Ibid.

³¹ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/05, 117/08, 17/11, 135/11, 15/13, 41/14, 146/15, 30/16, 64/18 и 20/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 248/20 и 302/20

³² Ѓорѓиевски, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2022. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025*. Скопје: Државна комисија за спречување на корупцијата. Достапен на: https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/06/АНАЛИЗА_ДКСК.pdf

³³ „Службен весник на Република Македонија“ број 15/13, 30/13, 120/13, 41/14, 146/15, 30/16, 178/16, 64/18, 20/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 124/19 и 248/20 и 302/20

- 2) критериуми за прием на студенти во студентските домови, и
- 3) процесот на доделување на студентски стипендии.

Во периодот меѓу двете анализи законот нема претрпено измени, па следствено останува валиден заклучокот од претходната анализа, дека недостасуваат прецизни критериуми и услови за именувањето на членовите на управните одбори и директорите на студентските домови, што отвора можности за политичка злоупотреба на овие функции³⁴. Исто така, останува констатацијата од основната анализа дека законот не дефинира јасни критериуми за прием на студентите во домови, ниту за доделување на студентски стипендии и кредити, што создава простор за потенцијална злоупотреба и коруптивни практики во примената на овие мерки³⁵.

Со Законот за учебници за основно и средно образование³⁶ се регулира процесот на издавање на учебници за основните и средните училишта. Од гледна точка на антикорупциските политики, важно е да се нагласат следните аспекти во законот:

- 1) формирање на Националната комисија за учебници,
- 2) процедурите за издавање на учебници, и
- 3) процесот за одобрување на учебници.

Законот нема претрпено измени во периодот меѓу двете анализи, со што заклучокот во основната анализа дека има проблематични одредби останува релевантен. Ова, пред сè, се однесува на процесот на одобрување и издавање учебници, што е под раководство на комисија чии членови се именувани на политичка основа, иако станува збор за задача која бара високо ниво на стручност. Недостатокот на јасни критериуми во законот за избор на учебници создава голем потенцијал за коруптивни практики, иако формално е предвидено да постои јавен конкурс за изборот. Дополнително, одредбите што се однесуваат на користење на преведени и адаптирани учебници од странски извори не вклучуваат јасни критериуми кои би обезбедиле успешна имплементација на наставата со таквите учебници³⁷.

Во рамки на правната анализа на секторот образование, неопходно е да се посвети внимание на Законот за Бирото за развој на образованието³⁸, кој нема претрпено измени во периодот меѓу двете анализи. Овој закон ги дефинира надлежностите на БРО, како и други важни аспекти поврзани со развојот и унапредувањето на образованието и

³⁴ Ѓорѓиевски, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2022. Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025. Скопје: Државна комисија за спречување на корупцијата. Достапен на: https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/06/АНАЛИЗА_ДКСК.pdf

³⁵ Ibid.

³⁶ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 98/08, 99/09, 83/10, 36/11, 135/11, 46/12 24/13, 120/13, 29/14, 146/15, 217/15, 30/16 и 21/18

³⁷ Ѓорѓиевски, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2022. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025*. Скопје: Државна комисија за спречување на корупцијата. Достапен на: https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/06/АНАЛИЗА_ДКСК.pdf

³⁸ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/06, 142/08, 148/09, 69/13, 120/13, 148/13, 41/14, 30/16 и 64/18

воспитанието. Неговата значајност произлегува од улогата на Бирото како институција која е надлежна за клучните стручни активности за развој на основното и средното образование, вклучувајќи следење, стручни контроли, истражување и унапредување на образовната дејност во различни образовни сектори: предучилишно, основно, гимназиско, уметничко, како и во општо-образовните предмети во средното стручно образование, специјализираното образование, образованието на возрасни и образованието на деца со посебни потреби. Дополнително, Бирото се грижи за образованието на децата на граѓаните на Република Северна Македонија кои живеат во странство, со фокус на мајчиниот јазик и култура.

Бирото има задача да предлага концепции за развој на образовниот систем и програми за сите нивоа на образование, од предучилишно до специјализирано образование, вклучувајќи го и образованието на возрасни и децата со посебни потреби. Оваа институција исто така се грижи за професионалниот развој на наставниците и стручните соработници.

Од перспектива на антикорупциските политики, овој закон е значаен од два клучни аспекти:

- 1) именување на директор и заменик-директор на Бирото,
- 2) постапката за вработување во Бирото.

Согласно Законот, именувањето на директорот и неговиот заменик се врши од страна на Владата, без јасно дефинирани професионални критериуми, иако БРО е институција со исклучиво стручни функции. Понатаму, постапките за вработување во БРО се исто така спорни, бидејќи се бараат стручни и искусни наставници и стручни соработници, а не државни службеници без потребното познавање за областите од надлежност на БРО. Сегашната пракса е таква што државните службеници подготвуваат и предлагаат програми за работа на наставниците и стручните соработници, што е неусогласено со стручната природа на задачите на БРО³⁹.

4.2.2. СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА

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

1. Во соработка со ДКСК подготвени се прашалници со специфични прашања за Министерството за образование и наука, Државниот просветен инспекторат, Агенцијата за квалитет во високото образование, Државниот испитен центар, при што реализирани се разговори со МОН, ДИЦ и БРО во насока на појаснување на прашалникот и добивање дополнителни информации за контекстот на примена на мерките.
2. Направена е проверка и анализа на сите достапни документи на веб страните на институциите од точка 1;

³⁹ Ѓорѓиевски, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2022. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025*. Скопје: Државна комисија за спречување на корупцијата. Достапен на: https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/06/АНАЛИЗА_ДКСК.pdf

3. Направена е проверка и анализа на последните измени и дополнувања на законите и подзаконските акти кои се опфатени со Акцискиот план;
4. Направена е проверка на информации за секторот во рамки на извештаите на ДКСК, ДЗР и други институции;
5. Направена е проверка и Анализа на податоците достапни на Балкан Барометар.

Прашалниците беа доставени по електронски пат на 27 август 2024 година, до контакт лица определени од самите институции, при што одговор доставија сите институции до кои беше испратен прашалник.

Согласно последниот Извештај за степенот на имплементација на НССКСИ заклучно со 2023 година ⁴⁰ и дополнителните информации од институциите, статусот на имплементација на активностите од Акцискиот план на НССКСИ е следниот:

Реден број	Активност	Рок	Реализација
1.	Донесување на подзаконски акти по односна спроведување на интервјуто и утврдување критериуми за бодирање при избор на кандидати за наставници	2021 година	Не е реализирано
2.	Измена во Законот за просветна инспекцијаво насока на задолжителен надзор над решенијата за предвременно разрешување на директори на ОУ и СОУ	2021 година	Не е реализирано
3.	Спроведување на надзор во однос на содржината на образложението на решенијата за предвременно разрешување на директори на ОУ и СОУ	2021 година	Не е реализирано
4.	Донесување на годишен план/програма на ДПИ за надзор над постапките за	2021 година	Реализирано

⁴⁰ Достапна на: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/02/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D0%9D%D0%A1-2023-Usvoen-na-sednica.pdf>

	избор во наставно-научни звања		
5.	Изготвување на анализа за проценка на капацитетите на ДПИ	2021 година	Не е реализирано
6.	Зголемување на буџетот на ДПИ	2021 година	Во тек
7.	Зголемување на бројот на инспектори	2022 година	Во тек
8.	Вонреден инспекциски надзор да се врши од најмалку два инспектори	2021 година	Не е реализирано
9.	Спроведување едукација и обуки за интегритет и етика, како и за подигнување на свеста на вработените на ДПИ за начинот за пријавување на обидите за влијание до надлежен орган – ДКСК и/или ИС	2021 година	Во тек
10.	Изготвување анализа за воспоставување на механизам за контрола на работата на инспекторите	2021 година	Не е реализирано
11.	Воспоставен механизам за контрола на работата на инспекторите	2022 година	Не е реализирано
12.	Изготвување на Програма за обуки за директори и наставници за етика и интегритет	2022 година	Во тек
13.	Изготвување на Водич/ Брошура за превенирање од корупција	2022 година	Не е реализирано
14.	Организирање и спроведување на едукативни работилници со директорите и наставниците	2022 година	Во тек

15.	Спроведување на активности за пријавување на корупција на универзитетите со инклузија и на студентите	2021 година	Реализирано
16.	Тековно следење на примената на Нацрт – политика за спречување на корупција на универзитетот и јавно објавување на годишни извештаи	2021 година	Реализирано (во тек на Универзитет „Мајка Тереза“)
17.	Изготвување на анализа на практиката и дефинирање на критериуми за набавка и користење на образовните помагала	2021 година	Не е реализирано
18.	Донесување на измена на Законот за учебници	2021 година	Во тек
19.	Донесување на соодветни подзаконски акти во врска со изменетиот Закон за учебниците	2021 година	Не е реализирано
20.	Донесување подзаконски акти/правилници за набавки	2022 година	Не е реализирано
21.	Донесување подзаконски акти, упатства и насоки во врска со управувањето со недвижниот имот	2022 година	Не е реализирано
22.	Именување на членови на Националниот Совет и на Агенцијата за квалитет во високото образование	2021 година	Реализирано
23.	Изготвување на измени на Законот за високо образование за прецизно регулирање на отчетноста на Агенцијата за квалитет во високото	2021 година	Реализирано

	образование		
24.	Објавување на образложени одлуки за избор на членовите на Агенцијата за квалитет на образованието	2021 година	Реализирано
25.	Објавување на детално образложени одлуки на Агенцијата за акредитациите, ре акредитациите и другите стручни активности	2021 година	Во тек
26.	Изготвување на План за зачленување на Агенцијата за квалитет на образованието во ЕНКА	2022 година	Во тек
27.	Спроведување на Проект – Антикорупциска едукација во средните пилот училишта	2021 година	Реализирано
28.	Донесување на соодветни акти за воведување на антикорупциска едукација во редовните наставни програми	2021 година	Не е реализирано

Како што може да се види од Акцискиот план од Националната стратегија заклучно со 2023 година предвидени се вкупно 28 активности од кои реализирани се 7 активности (25%), 8 активности се во процес на реализација (29%), додека 13 активности остануваат нереализирани (46%).

ПРОЦЕНТУРАЛЕН ПРИКАЗ НА РЕАЛИЗАЦИЈА АКТИВНОСТИ ОД НССКСИ ВО СЕКТОР ОБРАЗОВАНИЕ



Проценка за реализација на Стратегијата

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Предвидени активности	19	9	/	/	/
Реализирани активности	7	0	/	/	/
Процент на реализација	36,8%	0%	/	/	/
Бодови (од 0 до 50 бодови)	12,5	0	/	/	/

За почетната проценкапоказателот за исполнување на за реализацијата на стратегијата НССКСИ се предвидени се максимални 50 бодови. Со оглед на тоа што до 2023 година се предвидени 28 активности, секоја од активностите носи 1,79 бодови. Поради фактот што во извештајниот период се реализирани само 7 активности утврдени во Акцискиот план на стратегијата, дадени се 12,5 бодови.

4.3. ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ

НССКСИ за периодот 2021-2025 година дефинира повеќе приоритетни прашања поврзани со интегритетот на управувањето во извршувањето на основната дејност на образовниот

сектор. Проблемите поврзани со постапките за вработување, судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување како хоризонтални прашања се јасно и експлицитно препознаени во НССКСИ. За овој дел од Анализата е користена Методологијата за проценка на интегритетот. При тоа овој дел од анализата е структуриран во два дела и тоа:

- Законодавство/постапки и
- Практична примена/успешност.

4.3.1. ЗАКОНОДАВСТВО

Анализата на законодавството во однос на интегритетот е направена преку:

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

Транспарентно вработување врз основа на заслуги

Вработувањето во Министерството за образование и наука, Бирото за развој на образованието, Државниот просветен инспекторат и Државниот испитен центар е регулирано преку Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници, додека за инспекторатот важат и одредбите од Законот за инспекциски надзор. Според Законот за вработените во јавниот сектор, работните места во образовните установи се класифицирани во различни групи и подгрупи, како што се административни службеници, даватели на јавни услуги во здравството, и помошно-технички лица. Вработувањето на наставниците и научниот кадар е регулирано со Законот за наставници и стручни соработници во основното и средното образование, како и со Законот за високото образование, додека вработувањето на помошно-техничкиот персонал е регулирано со Законот за работни односи.

Законот за основното и средното образование, заедно со Законот за наставниците и стручните соработници, ги уредува постапките за вработување на наставници, стручни соработници, воспитувачи, како и избор на директори и членови на училишни одбори и стручни тела во училиштата. Во однос на транспарентноста на овие процеси, позитивен аспект е обврската за објавување јавен оглас за вработување наставници, стручни соработници и воспитувачи, како и за избор на директори. Меѓутоа, во основната анализа беше констатиран недоволно развиен систем за избор според заслуги (мерит-систем) кој би гарантирал дека најдобрите кандидати ќе бидат избрани, што е и проблем адресиран во НССКСИ. Со оглед на тоа што овие активности остануваат нереализирани, може да се констатира дека се уште постои значителна дискреција кај телата што ги спроведуваат постапките за вработување и избор на директори, што го прави системот ранлив на влијанија.

Со Законот за наставници и стручни соработници се прави обид да се воведат систем заснован на заслуги, предвидувајќи предност за кандидатите со повисоко образование и академски успех, но ова не е доволен показател за квалитетот на кандидатите.

Вработувањето на административниот персонал во основните и средните училишта е уредено според Законот за административни службеници, додека за помошно-техничките лица се применува Законот за работни односи, што овозможува дискреција при нивното вработување.

Законот за високото образование, според основната анализа⁴¹, е во конфликт со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници, бидејќи го исклучува нивното дејствување во високообразовните установи. Овој закон, според основната анализа, не нуди механизам за вработување базиран на заслуги, што е во спротивност со принципите на интегритет. Ова важи за сите категории на вработени, вклучувајќи ги давателите на јавни услуги, административните службеници и помошно-техничките лица.

Понатаму, треба да се истакне дека најзначајните постапки, како што се основањето и почетокот на работа на основни и средни училишта, како и акредитацијата на високообразовни установи, се нејасни и непрецизно дефинирани, што може да претставува проблем во однос на интегритетот на целиот систем⁴².

Заштитни механизми поврзани со судирот на интереси, пантофлажа и пријавување на средствата и подароците

Со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси се воспоставени правни механизми за заштита од конфликт на интереси, пантофлажа, пријавување на имотната состојба и подароци. Исто така, донесени се Кодекс за етичко однесување на членовите на Владата и на носителите на јавни функции именувани од Владата, како и Кодекс за административни службеници, со кои се уредуваат овие аспекти на интегритетот.

Меѓутоа, за наставниците и стручните соработници не постои унифициран документ кој ги регулира етичките стандарди за однесување, и оваа област е оставена на основните и средните училишта, чишто правила зависат од нивната иницијатива.

Слична е ситуацијата со универзитетите, факултетите и ученичките и студентските домови, каде исто така нема системски утврдени етички правила за однесување. Ова го остава интегритетот на овие институции зависен од случајни и несистематизирани практики.

Законот за вработените во јавниот сектор забранува примање подароци поврзани со работата на наставниците, стручните соработници и професорите, со исклучок на протоколарни и подароци од пониска вредност. Подароци чија вредност не надминува 1.000 денари или повеќе подароци од иста личност, чија вкупна вредност не надминува 3.000 денари годишно, се сметаат за подароци од пониска вредност. Протоколарни подароци се оние примени во официјални ситуации, како што се посети или меѓународни

⁴¹ Ѓорѓиевски, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2022. Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025. Скопје: Државна комисија за спречување на корупцијата. Достапен на: https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/06/АНАЛИЗА_ДКСК.pdf

⁴² Ibid.

настани. Забраните и ограничувањата за примање подароци се однесуваат и на брачниот партнер на вработените, како и на нивните блиски членови на семејството.

Сепак, останува проблемот што се јавува при одбележување на прослави на родендени или празници, како што е 8 март, или завршување на учебната година, дипломирање, кога учениците/студентите честопати им даваат подароци кои ја надминуваат дозволената вредност, што претставува потенцијален ризик за нарушување на законските одредби и интегритетот на наставниот кадар.

Транспарентност и отвореност на институциите

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

Отворени и транспарентни набавки и капитални инвестиции

Еден од главните принципи на Законот за јавните набавки е начелото на транспарентност, кое има за цел да обезбеди јавно објавување на сите релевантни документи поврзани со процесот на јавни набавки, вклучително и плановите за набавки, огласите, известувањата, тендерските документации и договорите, како и нивните измени. Овие документи се достапни преку Електронскиот систем за јавни набавки.

Меѓутоа, транспарентноста во фазата на планирање на набавките не е секогаш на задоволително ниво. Изборот на постапки што ќе ги спроведе договорниот орган често се заснова на субјективни одлуки, додека проценетите вредности на набавките се одредуваат врз основа на историски податоци, без соодветно истражување на пазарот. Ова може да доведе до ризици во работниот процес на договорниот орган, како и до недостаток на квалитет на набавените стоки, услуги или работи.

Тендерските документации и техничките спецификации го дефинираат начинот на спроведување на постапката за јавна набавка. Во овој дел постои ризик од намалување на интегритетот на Комисиите за јавни набавки, бидејќи не секогаш се составени од експерти за конкретната набавка. Ако договорниот орган ангажира надворешни експерти за подготовка на овие документи, тие не се обврзани да потпишуваат изјави за судир на интереси, што создава дополнителен ризик од влијание при дефинирањето на критериумите за учество и изборот на понуда, со можност за фаворизирање на одреден економски оператор.

Еден од најголемите ризици за нарушување на интегритетот на системот за јавни набавки се јавува при користење на постапка со преговарање без објавување на оглас, особено кога набавката се врши поради итноост. Овој начин на постапување му овозможува на договорниот орган да ги избегне стандардните правила за транспарентност и да склучи договор преку директни преговори, без да обезбеди конкуренција. Недостатокот на прецизни критериуми за дефинирање на "итноста" остава простор за субјективно толкување од страна на одговорните лица, што може да резултира со нарушување на

принципите на конкуренција, транспарентност и еднаков третман на економските оператори, како и со набавка на стоки, услуги или работи по цени кои не се во согласност со пазарните. На пример, истражувањето на Центарот за граѓански комуникации⁴³, спроведено во 96 училишта низ 8 општини, покажува дека набавките за осигурување, униформи, фотографирање и ужина се вршат без јасни правила, што го оневозможува изборот на најповолни понуди. Јавни огласи се објавуваат само за екскурзии, согласно процедурите на МОН од 2014 година. Повеќето училишта немаат објаснување за изборот на фирмите, а годишната вредност на овие набавки се проценува на најмалку 10 милиони евра, без системско решение за трошењето на овие средства.

Постапки за пријавување на неправилностите, осигурувајќи соодветна заштита на укажувачите

Со Законот за заштита на укажувачите воспоставен е систем за пријавување неправилности, кој обезбедува соодветна заштита за лицата што ги пријавуваат. Пријавувањето на неправилностите се врши пред овластено лице, назначено од одговорното лице во институцијата. Дополнително, според законската регулатива, одговорното лице во секоја институција има обврска да назначи лице кое ќе се грижи за координираното спроведување на обврските поврзани со класифицирани информации, како и лице кое ќе посредува при остварувањето на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

Во пракса, основните и средните училишта, како и ученичките и студентските домови, често се соочуваат со недостиг на кадар за спроведување на овие законски овластувања. Оваа ситуација може да доведе до тоа едно лице да биде овластено за извршување на задачи според различни закони, што создава ризик од недоволна поделба на надлежностите. Таквата концентрација на овластувања во едно лице, според основната анализа, го зголемува потенцијалот за нарушување на интегритетот на институцијата, бидејќи не се обезбедува соодветна контрола и баланс на законските функции.

Сеопфатност и соодветност на законодавната рамка за интегритетот

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Бодови (од 0 до 15 бодови)	7	/	/	7	/

Како што покажува анализата, законската рамка за вработувањето, заштитните механизми поврзани со судирот на интереси, пантофлажа, пријавувањето на имот и подароци, транспарентноста, јавните набавки, капиталните инвестиции и заштитеното пријавување е воспоставена на централно ниво преку системски закони кои ја регулираат оваа област.

⁴³ Центар за граѓански комуникации. 2024. *Отсуство на процедури, транспарентност и отчетност кај набавките коишто се финансираат со пари од родителите во училиштата*. Достапен на: <https://www.ccc.org.mk/images/roditeliall.pdf>

Сепак, етичките правила за однесување во секторот образование не се системски регулирани, што претставува значителен недостаток.

И покрај тоа што правната рамка е генерално поставена, постои простор за понатамошно подобрување, особено во постапките за вработување и процесите за именување и разрешување на директори, како и во дефинирањето и спроведувањето на етичките правила за однесување. Поради овие празнини, од предвидените 15 бодови за сеопфатноста на законодавната рамка за интегритетот, во рамки на основната анализа беа доделени 7 бодови. Со оглед на тоа што нема промени во законската рамка која го регулира овој сектор, за 2024 остануваат доделените 7 бодови.

4.3.2. ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритет, податоците за анализата беа собрани преку прашалник доставен до институциите и образовните установи. Дополнително, беше спроведена анализа на документи достапни на веб-страниците на институциите што беа вклучени во анализата. Оваа анализа е значајна затоа што внатрешните политики и постапки за интегритет се утврдуваат преку интерни општи акти, кои, согласно член 10, став 1, алинеја 8 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, се обврзани да бидат јавно достапни на веб-страниците на институциите.

Од анализата на содржините објавени на веб страниците на институциите од секторот, може да се констатира дека поголем дел од институциите имаат објавено релевантни интерни акти поврзани со интегритетот, при што за 2024 доделени се 6 од можни 10 бодови.

ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Бодови (од 0 до 10 бодови)	2	/	/	6	/

4.3.3. ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ

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

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

МОН има донесено годишен план за проценка на ризиците од корупција за 2023 година. Според податоците добиени од прашалникот, кој содржи акциски план со рокови и финансиски импликации (како и извор на финансирање), планот ги опфаќа главните области каде што постои ризик од корупција, како што се јавните набавки, човечките ресурси и финансиските операции. Сепак, во одговорите на прашалникот нагласено е дека институцијата не го мери нивото на интегритет. Институцијата има назначено лице за заштитено внатрешно пријавување и воспоставила внатрешни процедури согласно законот, иако досега нема случаи на внатрешно пријавување или поплаки од корисниците.

Во институцијата има внатрешен ревизор. Во поглед на праксите на транспарентност, МОН не објавува слободни работни места на својата интернет страница. Сепак, јавните набавки се објавуваат преку ЕСЈН, а постои и кодекс за етичко однесување кој е јавно достапен. Според одговорите на прашалникот, судските ревизии на управните акти ретко водат до укинување на актите.

Дополнително, во одговорите на прашалникот не е прецизирано на кој начин се обезбедува интегритет од членовите на комисиите кои одлучуваат за доделување стипендии и сместување во домови. МОН нагласува дека не е надлежно за многу од аспектите поврзани со контролата на високообразовните установи, но истакнува дека има воспоставени етички правила за вработените во основното, средното и високото образование.

Државниот испитен центар како ризици по интегритетот за институцијата во рамки на прашалникот даде информација дека се прават обиди да се идентификуваат обидите за подмитување, притисоци и закани кон вработените. Институцијата не спроведува систематска проценка на ризици по интегритетот, ниту нивото на интегритет во организацијата.

Во последната година, организацијата вовела неколку мерки за справување со ризиците по интегритетот, вклучително и изјава за тајност со кривична одговорност, назначување на лице за заштитено внатрешно пријавување и донесување уредба за подароци. Иако во институцијата постои лице назначено за заштитено внатрешно пријавување, во последната година нема пријавени случаи на административни неправилности или коруптивни активности. Досега не се поднесени поплаки од корисници, а нема ниту истраги за прекршување на интегритетот.

Во институцијата нема внатрешен ревизор. Јавните набавки редовно се објавуваат преку системот на ЕСЈН, а кога има слободни работни места, тие се објавуваат на интернет-страницата на организацијата. Организацијата нема свој кодекс за етичко однесување, но согласно законските регулативи, се придржува кон Кодексот за административни службеници. Во поглед на уделот на управни акти укинати од судовите, институцијата изјавила дека нема управни акти кои се укинати од страна на судовите.

Во однос на дополнителни механизми за интегритет, организацијата не работи на програми за обуки за етика и интегритет за директори и наставници, ниту на водич за превенирање на корупција, истакнувајќи дека не е надлежна за обуки за наставници. Институцијата има интересен акт за управување со евиденцијата на примените подароци, но нема преземено активности за забрана за примање подароци во високообразовните установи.

Од одговорите на прашалникот од страна на БРО, институцијата нагласува дека досега не е спроведена формална проценка на ризиците по интегритетот. Иако не се наведени конкретни начини за утврдување на ризиците или мерки за проценка на нивото на интегритет, организацијата во последната година донела уредба за пријавување на подароци и назначување на лице за заштитено внатрешно пријавување.

Внатрешните процедури за заштитено пријавување сè уште не се воспоставени, а во последната година немало случаи на покренати постапки за можно нарушување на интегритетот. Организацијата нема внатрешен ревизор, а постапките за јавни набавки се транспарентни и слободните работни места редовно се објавуваат на интернет страницата. Кодексот за административни службеници на МИОА е достапен за вработените и е објавен на веб страницата на институцијата.

Што се однесува до кривично гонење или истраги од страна на Државната комисија за спречување на корупција, во последната година не биле предмет на истрага.

КОРИСТЕЊЕ НА МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКТИКАТА

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Бодови (од 0 до 15 бодови)	5	/	/	5	/

Од добиените податоци од институциите и анализата на документите на нивните веб-страници, се утврди дека Министерството за образование и наука, како и БРО, ДИЦ и ДПИ, во дел имаат развиено политики за интегритет. Од одговорите на прашалниците се заклучува дека овие политики само делумно се користат во пракса, при што најголем фокус се посветува на јавните набавки, додека другите аспекти од политиките за интегритет остануваат занемарени.

Затоа, во секторот образование, во однос на практичната примена на политиките за интегритет, од можните 15 бодови, доделени се 5 бодови.

Во поглед на ефикасноста на надворешните механизми за контрола на интегритетот, невозможно е целосно да се оцени состојбата за 2024 година, бидејќи надлежните институции сè уште не ги подготвиле и објавиле статистичките податоци за бројот на предмети и преземените мерки за таа година. Особен предизвик е недостатокот на централизиран систем за собирање на статистички податоци поврзани со антикорупциски предмети во државата. За да се комплетира анализата, се користени податоците од 2023 година, кои се јавно достапни на веб-страниците на релевантните институции.

Согласно податоците од Годишниот извештај за работа на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) за 2023 година, поднесени се 2 иницијативи за поведување постапка за кривично гонење по предмети од областа на корупцијата, против службени лица во институции за основно образование, поради сомнежи за искористување и злоупотреба ма службената положба и овластувања и несовесно работење во службата, како и три иницијативи за утврдување одговорност поради судир на интереси.

Според Годишниот извештај на Државниот завод за ревизија за 2023 година, реализирана е ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност за 2022 година кај Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ Скопје – Ректорат и тоа на сметката основен буџет и сметките за средства од самофинансирачки активности: Сопствена, Конгресен центар, Интегративни функции и Интеруниверзитетската конференција. Со ревизијата констатирани се неколку состојби, како неизвршено евидентирање на земјиштето во деловните книги на Ректоратот, како и недостаток на воспоставено следење на наплатата од остварените приходи од закуп на станови на докторандите, трошоци за студирање на третиот циклус студии и продажба на обрасци. Исто така, беа забележани неправилности во подготовката на дел од фактурите за пансионски и ресторански услуги, како и извршена наплата во готово, со неусогласености во податоците за присуство на ангажираниот персонал од страна на економскиот оператор во Конгресниот центар.

Дополнително, остварените приходи од интегративните функции не биле целосно евидентирани поради недоставување на известувања од организационите единици на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ Скопје.

Во делот на прашања за континуитет, констатирани се проблеми како неизвесноста за довршување и ставање во употреба на отпочнатата изградба на објекти во кампусот на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, наменети за Факултетот за физичко образование, спорт и здравје и Факултетот за информатички науки и компјутерско инженерство, како и изградбата на спортска сала од страна на Агенцијата за млади и спорт. Исто така, се забележува проблем во реализацијата на договорот склучен помеѓу Фондот за иновации и технолошки развој и Акцелератор УКИМ за финансирање на предлог проекти преку Инструментот за поддршка, што вклучува кофинансирани грантови за воспоставување и работење на деловно-технолошки акцелератори⁴⁴. Со оглед на тоа што во рамки на втората анализа констатирани се помалку случаи од основната анализа, доделени се 2 од можни пет бодови за показателот за ефективност на надворешните механизми за контрола.

ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Бодови (од 0 до 5 бодови)	1	/	/	2	/

4.3.4. ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ

За утврдување на задоволството на граѓаните од услугите во секторот образование како и за перцепцијата на корупцијата во овој сектор користени се податоците од Balkan Public Barometer.

⁴⁴ Државен завод за ревизија. 2024. *Годишен извештај за извршените ревизии и за работата на Државниот завод за ревизија за 2023 година*. Достапен на: https://dzt.mk/sites/default/files/dzt/doc/izvestai/Godisen_izvestaj_MKD_2023.pdf

ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Бодови (од 0 до 5 бодови)	4	/	/	2	/

Според податоците од Balkan Public Barometer, задоволството на граѓаните во Република Северна Македонија од секторот образование во 2024 година е многу ниско. Од 100 испитаници, резултатите се следни:

- 7 граѓани одбиле да одговорат,
- 2 граѓани се целосно задоволни,
- 17 граѓани се претежно задоволни,
- 29 граѓани се ниту задоволни ниту незадоволни,
- 29 граѓани се претежно незадоволни,
- 16 граѓани се целосно незадоволни.

Како што може да се забележи, само 19 од 100 испитаници, односно околу 19% од граѓаните, изразиле задоволство од услугите во секторот образование, што е значително помалку од основната анализа, доделени се 2 од можни 5 бодови.

4.4. ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ ОБРАЗОВАНИЕ

Година	2021	2022	2023	2024	2025
<u>Реализација на Стратегијата (вкупно 50 бодови)</u>	10 бодови	/	/	12,5 бодови	/
<u>Интегритет (вкупно 50 бодови)</u>	18 бодови	/	/	20 бодови	/
<u>ВКУПНО СЕКТОР ОБРАЗОВАНИЕ (од 0 до 100 бодови)</u>	28 бодови	/	/	32,5 бодови	/
<u>ОЦЕНА СЕКТОР ОБРАЗОВАНИЕ (од 0 до 5)</u>	2	/	/	2	/

РЕЗИМЕ: Според направената проценка, секторот образование има вкупно 32,5 бодови од можни 100, односно останува оценката 2 констатирана во рамки на основната анализа. Ова резултира пред сè од реализираните активности согласно Националната стратегија, постоењето на системска законска рамка која ги покрива јавните набавки, транспарентноста и заштитата на укажувачите. Сепак, постојат значајни предизвици кои ја ограничуваат целокупната ефикасност и интегритетот на секторот образование, што ја објаснува ниската оценка.

5. ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ СПОРТ

5.1. СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ

Согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа⁴⁵, секторот спорт претрпе најголеми измени од сите сектори опфатени со анализата. Основната институција која го регулираше секторот, Агенцијата за млади спорт, престана да постои, а беше основано Министерство за спорт. Во секторот спорт исто така постојат и пет јавни претпријатија за управување со спортски објекти, како и две образовни установи (средно училиште и академија). Сепак, јавните претпријатија се разгледуваат во посебен дел од оваа анализа, додека образовните установи се опфатени во делот кој се однесува на образованието.

Ова укажува на тоа дека секторот спорт има ограничена структура во однос на управните органи и вработените, а важноста на јавните претпријатија и образовните установи е разгледана во контекст на нивните специфични улоги и функции во пошироките сектори на јавните услуги и образование.

Клучните институции во секторот спорт во Северна Македонија се:

1. Министерство за спорт – одговорно за неколку клучни активности, вклучувајќи го системот, развојот и унапредувањето на спортот и физичката култура, како и изработката и реализацијата на стратегии за развој на спортот. Министерството се грижи за јавниот интерес во спортот, учествува во изградба и одржување на спортски објекти, и создава услови за поголема достапност на спортот за сите граѓани. Надлежност на министерството е да следи и поддржува спортски субјекти, обезбедува заштита од дискриминација и говор на омраза, поддржува талентирани спортисти, верификува стручни квалификации, спроведува меѓународна соработка и врши надзор во областа на спортот, заедно со други задачи утврдени со закон.
2. Јавни претпријатија за управување со спортски објекти – постојат пет јавни претпријатија кои се задолжени за управување, одржување и развој на спортските објекти во државата. Овие претпријатија се важни за обезбедување на соодветна спортска инфраструктура.

⁴⁵ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/00, 44/02, 82/08, 167/10, 51/11 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/19, 110/19 и 121/24

3. Национални спортски федерации – управуваат и организираат различни спортски дисциплини и активности на национално ниво. Тие се одговорни за координирање на спортските настани, учество во меѓународни натпреварувања и развој на спортот во своите дисциплини.
4. Олимписки комитет на Северна Македонија – Како член на Меѓународниот олимписки комитет, оваа институција е одговорна за промовирање на олимписките вредности и учество на Северна Македонија во Олимписките игри.
5. Средни училишта и академии за спорт – Во секторот спорт функционираат образовни институции кои се фокусирани на развојот на младите спортисти, како спортски гимназии и академии.

5.2. УТВРДЕНА СОСТОЈБА И ГЛАВНИ АКТИВНОСТИ ВО СЕКТОРОТ СПОРТ СОГЛАСНО СТРАТЕГИЈАТА

Согласно НССКСИ за периодот 2021-2025 година, секторот спорт за прв пат се разгледува од антикорупциска перспектива. Стратегијата поставува неколку клучни приоритети и мерки за решавање на предизвиците во управувањето со спортот и спортските објекти. Развојот и усвојувањето на рамката за управување со спортските објекти во државна сопственост е еден од приоритетите. Покрај тоа, ревизијата на концесиите на спортските објекти дадени на приватни корисници е исто така приоритетна активност. Во Стратегијата се посочени и други предизвици, како проблемот со недоволно ефективни инспекции на спортот и спортските објекти и недостатокот на образование за интегритет и етика во спортските федерации, клубови и администрацијата.

Некои од клучните стратешки прашања во секторот спорт кои се идентификувани во Стратегијата вклучуваат: немање критериуми за избор на директор на Агенцијата за млади и спорт, отсуството на законски основ за назначување на заменик директор на Агенцијата и отсуството на процедури за изнајмување на јавните спортски објекти, како и отсуството на јасни критериуми за доделување стипендии, признанија и награди на спортисти и спортски здруженија. Со оглед на законските измени и промена на надлежностите во секторот, во рамки на анализата ќе се задржиме на процедурите за изнајмување на јавните спортски објекти и критериумите за доделување стипендии, признанија и награди на спортисти и спортски здруженија.

Во насока на реализација на утврдените стратешки цели, со Акцискиот план за реализација на Стратегијата предвидено е во периодот 2021-2025 година да се преземат мерки како што се развој и усвојување на политики за управување со спортските објекти во државна сопственост, ревизија на концесиите на спортските објекти, спроведување ефективни инспекции на спортските објекти и образување за интегритет и етика на спортските федерации, клубови и администрацијата. Овие мерки имаат за цел да ја подобрат транспарентноста и отчетноста во секторот спорт, да ги намалат ризиците од корупција и да го зголемат интегритетот на спортските институции.

МЕРКИ И АКТИВНОСТИ ВО СЕКТОР СПОРТ ВО РАМКИ НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ 2021-2025

МЕРКА	АКТИВНОСТ
1. Донесување на стратегија за објектите за спорт во државна сопственост	1.1. Анализа на состојбата во однос на објектите за спорт во државна сопственост
	1.2. Попис на објектите за спорт во државна сопственост
	1.3. Изготвување на Стратегија за објектите за спорт во државна сопственост заснована на анализата и пописот, особено во поглед на: <ul style="list-style-type: none"> - категоризација, - сопственост, - управување, - располагање, - користење, децентрализација
2. Регулација на правниот статус на објектите за спорт во државна сопственост	2.1. Анализа на договорите за користење на објектите за спорт во сопственост на РСМ и ЕЛС (правната и економска оправданост, рокови, почитување)
	2.2. Преземање на правни средства за регулирање на правниот статус на објектите за спорт во сопственост на РСМ и ЕЛС
	2.3. Спроведување на инспекциски надзор во поглед на користење на објектите за спорт во сопственост на РСМ и ЕЛС
3. Законско регулирање на објектите за спорт	3.1. Донесување на Закон за објекти за спорт
	3.2. Донесување на подзаконски акти за: <ul style="list-style-type: none"> - Категоризација на објектите - Правилник за утврдување на надоместок за користење на објектите за спорт
4. Воспоставување на информатички систем за евиденција на објектите за спорт во државна сопственост	4.1. Изработка на база на податоци за објектите за спорт во државна сопственост (местоположба, категорија, општина, сопственост, површина, година на градба, содржини, структура и др.)
5. Воспоставување на независен инспекциски надзор во спортот и спортските објекти	5.1. Анализа на актуелната состојба со инспекцискиот надзор во секторот спорт и спортските објекти
	5.2. Измена и дополнување на Закон за спортот во делот за инспекциски надзор
	5.3. Воспоставување на Државен инспекторат за спорт
6. Едукација за интегритет и етика на спортските федерации, клубови,	6.1. Донесување на програма за обуки и едукација за интегритет и етика на спортските федерации,

администрација	клубови, администрација и спортските работници
	6.2. Спроведување на обуки, работилници, тркалезни маси, јавни медиумски настапи за интегритет и етика
	6.3. Изработка на пропаганден материјал за интегритет и етика воспорот

5.2.1. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА

Во секторот спорт, основниот закон кој е релевантен за регулирање на оваа област е Законот за спорт⁴⁶. Овој закон ги уредува условите и начинот на вршење на дејноста спорт, со цел да се оствари јавниот интерес во спортот во надлежност на Република Северна Македонија, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје. Законот го регулира и стопанисувањето со спортските објекти во сопственост на овие институции, како и други важни прашања поврзани со спортот.

Од аспект на антикорупциските политики и спречувањето на судирот на интереси, клучните одредби од Законот за спорт се однесуваат на следните прашања:

1. Издавање на лиценца за вршење на работи на управување во областа на спортот – процесот на лиценцирање за управување со спортски активности и објекти е важен од аспект на спречување на злоупотреби.
2. Испит за добивање на лиценца за вршење на работи на управување во областа на спортот – овој испит е предуслов за добивање на лиценца, што бара транспарентност и јасни критериуми за да се избегнат можни коруптивни активности.
3. Користење на средства од Програмата за развој на спортот – овие средства се важен дел од финансирањето на спортските активности, а начинот на нивното користење треба да биде јасно регулиран и контролиран.
4. Стекнување на спортски категории – определувањето на категориите, како „спортист од светска категорија“, „спортист од меѓународна категорија“ и „спортист од државна категорија“, е важно заради транспарентност и фер третман на спортистите.
5. Остварување на право на парични награди – процедурите за доделување на парични награди на спортисти и спортски здруженија мора да бидат транспарентни за да се избегне фаворизирање и неправилности.
6. Стопанисување со спортските објекти – Управувањето и користењето на спортските објекти е област која може да биде подложна на злоупотреби, па е важно да се воведат јасни правила за транспарентност.
7. Избор на секретар на Македонскиот олимписки комитет – овој избор треба да биде спроведен на транспарентен начин за да се избегнат конфликт на интереси и потенцијални злоупотреби.

⁴⁶ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 29/02, 66/04, 81/08, 18/11, 51/11, 64/12, 148/13, 187/13, 42/14, 138/14, 177/14, 72/15, 153/15, 6/16, 55/16, 61/16, 106/16, 190/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19, 244/19, 53/24, 74/24 и 170/24

8. Даночни ослободувања – националните спортски федерации, спортските клубови и други правни лица кои имаат решение за вршење на дејноста спорт, имаат право на даночни ослободувања, што бара јасни критериуми за одобрување на овие ослободувања со цел да се избегнат злоупотреби.

Законот за спортот е во примена речиси 20 години и за тоа време бил менуван и дополнуван 26 пати. Основната анализа⁴⁷ од 2021 констатира дека законот е конфузен и недоволно прецизен. Во него не постојат јасни критериуми за важни прашања како што се стекнувањето на спортски категории, поделбата на парични награди или именувањето на секретар на Македонскиот олимписки комитет. Поради ова, законот остава простор за целосна дискреција на надлежниот орган и Владата во регулирањето на овие прашања, што може да доведе до недостаток на транспарентност и потенцијални злоупотреби.

Во периодот меѓу двете анализи, законот има претрпено три измени, сите во 2024 година, при што измените се однесуваат на прецизирање на критериумите за користење на средства од буџетот на државата по основа на субвенции, процедури за доделување субвенции, како и обврски за финансиско известување и отчетност за корисниците. Нема усвоени измени во поглед на другите одредби кои се проблематични од аспект на интегритетот, како стекнувањето спортски категории, поделба на парични награди и именувањето на секретар на МОК. Консеквентно на ова, остануваат на важност заклучоците од анализата реализирана во 2021 година.

5.2.2. СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА

Реден број	Активност	Рок	Реализација
1.	Анализа на состојбата во однос на објектите за спорт во државна сопственост	2021 година	Во тек
2.	Попис на објектите за спорт во држава сопственост	2022 година	Не е реализирано
3.	Изготвување на Стратегија за објектите за спорт во државна сопственост заснована на анализата и пописот, особено во поглед на: категоризација, сопственост,	2022 година	Не е реализирано

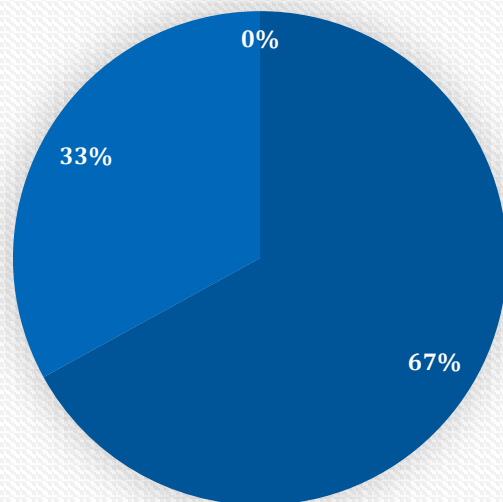
⁴⁷ Ѓорѓиевски, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2022. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025.*

	управување, располагање, користење и децентрализација		
4.	Анализа на договорите за користење на објектите за спорт во сопственост на РСМ и ЕЛС (правната и економска оправданост, рокови, почитување)	2021 година	Не е реализирано
5.	Преземање на правни средства за регулирање на правниот статус на објектите за спорт во сопственост на РСМ и ЕЛС	2022 година	Не е реализирано
6.	Спроведување на инспекциски надзор во поглед на користење на објектите за спорт во сопственост на РСМ и ЕЛС	2021 година	Во тек
7.	Донесување на Закон за објекти за спорт	2022 година	Не е реализирано
8.	Донесување на подзаконски акти за: - Категоризација на објектите - Правилник за утврдување на надоместок за користење на објекти за спорт	2022 година	Не е реализирано
9.	Изработка на база на податоци за објектите за спорт во државна сопственост (местоположба, категорија, општина, сопственост, површина, година на градба, содржини, структура и др.)	2023 година	Не е реализирано
10.	Анализа на актуелната состојба со	2021 година	Во тек

	инспекцискиот надзор во секторот спорт и спортските објекти		
11.	Измена и дополнување на Закон за спортот во делот за инспекциски надзор	2022	Не е реализирано
12.	Воспоставување на Државен инспекторат за спорт	2022	Не е реализирано
13.	Донесување на програма за обуки и едукација за интегритет и етика на спортските федерации, клубови, администрација и спортските работници	2021 година	Не е реализирано
14.	Спроведување на обуки, работилници, тркалезни маси, јавни медиумски настапи за интегритет и етика	2021 година	Во тек
15.	Изработка на пропаганден материјал за интегритет и етика во спортот	2021 година	Во тек

Како што може да се види во Акцискиот план од Националната стратегија заклучно со 2023 година се предвидени вкупно 16 активности од кои не е реализирана ниту една.

Вкупен степен на реализација во областа спорт



■ Нереализирани ■ Во тек ■ Реализирани

Проценка за реализација на Стратегијата

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Предвидени активности	7	7	1	/	/
Реализирани активности	0	0	0	/	/
Процент на реализација	0%	0%	0%	/	/
Бодови (од 0 до 50 бодови)	0	/	/	/	/

За почетната проценка за реализација на Стратегијата се предвидени 50 бодови. Со оглед на тоа што до 2023 година се предвидени 15 активности, секоја од активностите носи 3,3 бодови. Поради фактот што во извештајниот период не е реализирана ниту една од активностите за овој период за реализација на мерките и активностите утврдени во Акцискиот план на Стратегијата дадени се се 0 бодови.

5.3. ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ

НСКСИ за периодот 2021-2025 година дефинира неколку приоритетни прашања кои се однесуваат на интегритетот во управувањето со основната дејност на секторот спорт. Проблемите поврзани со постапките за вработување, судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување се јасно идентификувани како хоризонтални прашања во оваа Стратегија.

За овој дел од анализата е користена Методологијата за проценка на интегритетот. Анализата е поделена на два дела:

1. Законодавство/постапки – Овој дел се фокусира на правната рамка и процедурите кои ги регулираат прашањата за интегритет во секторот спорт.
2. Практична примена/успешност – Овој дел ги испитува реалните ефекти и успешноста на примената на законите и процедурите во практиката.

Овој пристап овозможува целосна и длабинска проценка на степенот на интегритет и транспарентност во секторот спорт, истовремено идентификувајќи можни слабости и области за унапредување.

5.3.1. ЗАКОНОДАВСТВО/ПОСТАПКИ

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

Транспарентно вработување врз основа на заслуги

Во контекст на транспарентно вработување врз основа на заслуги, работните места во институциите од секторот спорт се поделени во две групи: административни службеници и помошно-технички лица.

Вработувањето на административните службеници во институциите се регулирани со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници, додека за инспекторите се применува и Законот за инспекциски надзор. Од друга страна, вработувањето на помошно-техничките лица е регулирано со Законот за работните односи.

Иако Законот за административни службеници предвидува транспарентни постапки за вработување, основната анализа констатира дека постои значителен простор за унапредување на овој закон. Вработувањето на помошно-техничките лица е потполно нерегулирано, што создава правна празнина во оваа област⁴⁸.

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

Со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси се воспоставени законски заштитни механизми кои го регулираат конфликтот на интереси, пантофлажата, како и пријавувањето на имотната состојба и примањето подароци. Дополнително, постојат и донесени кодекси за етичко однесување, како што е Кодексот за членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од Владата, како и Кодекс за административните службеници, кои го регулираат интегритетот во постапувањето.

Примањето и пријавувањето на подароци за административните службеници е строго регулирано со Законот за вработените во јавниот сектор. Според овој закон,

⁴⁸ Ibid.

административните службеници не смеат да примаат подароци кои се поврзани со нивната работа, освен во случај на протоколарни и повремени подароци од пониска вредност. Подароци чија вредност не надминува 1.000 денари, или повеќе подароци од иста личност со вкупна вредност која не надминува 3.000 денари во една година, се сметаат за дозволени, односно подароци од пониска вредност. Подароци примени од службени лица или од меѓународни организации, за време на официјални посети или други настани, се сметаат за протоколарни подароци.

Овие ограничувања се однесуваат не само на самиот службеник, туку и на неговиот брачен другар, вонбрачен партнер, нивните деца, родители и сите други лица кои живеат во исто домаќинство, со цел да се спречи можноста за заобиколување на правилата и да се зачува интегритетот на службените лица.

Транспарентност и отвореност на институциите

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

Отворени и транспарентни набавки и капитални инвестиции

Еден од основните постулати на Законот за јавните набавки е начелото на транспарентност, кое има за цел да осигури јавно објавување на сите релевантни документи поврзани со процесите за јавни набавки, вклучувајќи го планот за јавни набавки, огласите, известувањата, тендерските документации и договорите за јавни набавки, како и нивните измени и дополнувања. Овие документи се достапни преку Електронскиот систем за јавни набавки.

Сепак, во процесот на планирање на набавките, транспарентноста често отсутува. Изборот на постапките кои ги спроведува договорниот орган е често под влијание на субјективни одлуки, а проценетите вредности на набавките главно се базираат на историски податоци, без соодветно истражување на пазарот. Во рамки на основната анализа се заклучува дека ова може да доведе до нарушувања во процесот на набавка, како и до набавка на стоки, услуги и работи со понизок квалитет⁴⁹.

Тендерските документации и техничките спецификации се клучни документи кои ги дефинираат правилата според кои ќе се спроведува јавната набавка. Сепак, постои ризик од намалување на интегритетот на Комисиите за јавни набавки, бидејќи тие не секогаш се составени од лица со доволно стручност за конкретната набавка. Доколку се ангажираат надворешни експерти за подготовка на овие документи, тие не се обврзани да потпишуваат изјави за судир на интереси, што претставува дополнителен ризик.

⁴⁹ Ѓорѓиевски, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2022. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025.*

Дополнително, постои потенцијал за влијание од одговорните лица при дефинирањето на критериумите за учество во постапките и изборот на најповолна понуда, што може да доведе до фаворизирање на одредени економски оператори.

Еден од најголемите ризици за интегритетот во системот за јавни набавки се јавува кога договорниот орган ќе одлучи да спроведе постапка со преговарање без објавување на оглас, особено во случаи на крајна итност. Оваа постапка дозволува договорниот орган да ги заобиколи стандардните правила за транспарентност и да додели договор по директни преговори, без обезбедување на конкуренција. Бидејќи нема прецизни критериуми за утврдување на „итноста“ на набавката, ова често зависи од субјективно толкување, што го зголемува ризикот од нарушување на принципите на конкуренција, транспарентност, еднаков третман и недискриминација на економските оператори, како и од набавка на стоки, работи и услуги по цени кои не соодветствуваат со пазарните.

Постапки за пријавување на неправилностите, обезбедување на соодветна заштита на укажувачите

Со Законот за заштита на укажувачите е воспоставен систем кој овозможува пријавување на неправилностите во институциите, при што се обезбедува соодветна заштита на укажувачите. Процесот на укажување се врши пред овластено лице кое е назначено од одговорното лице на институцијата. Ова лице е одговорно за прием и обработка на пријавите од укажувачите.

Дополнително, согласно законската регулатива, одговорното лице во Агенцијата за млади и спорт има обврска да овласти лице кое ќе биде одговорно за ефикасно и координирано спроведување на обврските поврзани со класифицираните информации. Покрај ова, треба да се назначи и лице за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации, со цел да се обезбеди транспарентност и законитост во работењето на институцијата.

СЕОПФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Бодови (од 0 до 15 бодови)	12	/	/	12	/

Како што покажува анализата, законската рамка во делот на вработувањето, законските заштитни механизми поврзани со судирот на интереси, пантофлажата, пријавувањето на имотната состојба и подароците, транспарентноста, јавните набавки, капиталните инвестиции и заштитеното пријавување е веќе воспоставена на централно ниво преку системски закони кои ја регулираат оваа област.

Сепак, остануваат проблемот на непостоењето на процедура за вработување на помошно-техничките лица. Поради овие недостатоци, од можните 15 бодови за сеопфатноста на законодавната рамка за интегритетот, се доделуваат 12 бодови.

5.3.2. ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за оваа анализа беа обезбедени преку анализа на документи достапни на веб-страницата на Агенцијата, бидејќи внатрешните политики и постапки за интегритет се утврдуваат со интерни општи акти, кои, според член 10, став 1, алинеја 8 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, мора задолжително да бидат објавени на веб-страниците на институциите. Агенцијата за млади и спорт беше контактирана за интервју, но не се доби одговор. Дополнително, Министерството за спорт нема активна веб страница и обидот да се воспостави комуникација во врска со прашањата покриени со оваа анализа беше безуспешен.

Бидејќи на веб страницата на Агенцијата се објавени дел интерни акти (правилник за внатрешно пријавување, етички кодекси) поврзани со интегритет, за показателот постоење на внатрешни политики и постапки за интегритет доделени се 3 од можни 10 бодови.

ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Бодови (од 0 до 10 бодови)	0	/	3	/	/

5.3.3. ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ

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

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

Поради неможноста да се добијат релевантни податоци од Агенцијата за млади и спорт ниту од Министерството за спорт не постои основа да се утврди до кој степен се применуваат политиките за интегритет во пракса, односно за овој показател во 2024 година не се доделени бодови.

КОРИСТЕЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКСА

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Бодови (од 0 до 15 бодови)	12	/	/	/	/

Во однос на ефективноста на надворешните механизми за контрола на интегритетот, состојбата за 2024 година не може целосно да се процени, бидејќи надлежните институции сè уште немаат подготвено и објавено статистички податоци за бројот на предмети и изречени мерки за оваа година. Дополнителен проблем е недостатокот на централизирана статистика и податоци за антикорупциски предмети во државата. За да се комплетира анализата, користени се податоци од претходни години, кои се јавно достапни на веб-страниците на релевантните институции.

ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Бодови (од 0 до 5 бодови)	3	/	/	1	/

Согласно податоците од Годишниот извештај за работа на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) за 2023 година, во секторот спорт е отворен предмет поврзан со индиции за злоупотреба при доделување на ваучери за спортски клубови во Македонија. Оваа злоупотреба е извршена од страна на службени лица, кои при составување на ранг-листите за ваучери за финансирање не ги земале предвид сите квантитативни и квалитативни критериуми утврдени со законската регулатива. Како резултат, овозможиле блиски спортски субјекти на овие лица да добијат ваучери за финансирање, спротивно на процедурите. Понатаму, случајот води до покренување на кривична постапка против актуелни и раководни лица, службени лица, пратеници во Собранието, и други институции. Постапката е иницирана поради сомнеж за ненаменско користење на средства од даночно ослободување, што е регулирано со неколку членови од Кривичниот закон. Исто така, Државниот завод за ревизија нема спроведено ревизија во Агенцијата за млади и спорт за да се презентираат релевантни наоди.

Со оглед на тоа што има повисок број на откриени случаи на корупција во споредба со основната проценка, за ефективноста на надворешните механизми за контрола се доделуваат 1 бод од предвидените 5. Треба да се истакне дека за потемелна проценка на овие механизми недостасуваат доволно податоци.

5.3.4. ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ

За утврдување на задоволството на граѓаните од услугите во секторот здравство како и за перцепцијата на корупцијата во овој сектор не беше можно да се користат податоците од Balkan Public Barometer, бидејќи истражувањето не го покрива секторот спорт. Затоа, во оваа компонента не се доделени бодови.

Година	2021	2022	2023	2024	2025
Бодови (од 0 до 5 бодови)	/	/	/	/	/

5.4. ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ СПОРТ

Година	2021	2022	2023	2024	2025
<u>Реализација на Стратегијата (вкупно 50 бодови)</u>	0 бодови	/	/	0 бодови	/
<u>Интегритет (вкупно 50 бодови)</u>	27 бодови	/	/	16 бодови	/
<u>ВКУПНО СЕКТОР СПОРТ(од 0 до 100 бодови)</u>	27 бодови	/	/	16 бодови	/
<u>ОЦЕНА СЕКТОР СПОРТ(од 0 до 5)</u>	2	/	/	1	/

РЕЗИМЕ: Од направената проценка произлегува дека секторот спорт има вкупно 16 бодови од можни 95. Оваа оценка главно произлегува од постоењето на системска законска рамка за јавни набавки, транспарентност и заштита на укажувачи. Сепак, недостатокот на податоци и истражувања за задоволството на граѓаните од услугите во овој сектор дополнително го ограничува целокупниот резултат и доделената вкупна оценка 1.

6. ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ ЖИВОТНА СРЕДИНА

6.1. СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ

Во секторот животна средина има две институции на централната власт и четири национални паркови со вкупно 352 вработени. На локално ниво, надзорот врз животната средина е децентрализиран на општините. Министерството за животна средина и просторно планирање е првата клучна институција во овој сектор. Во надлежност на министерството е креирањето на политиките, изготвувањето на законодавство и управните постапки во областа животна средина. Втората клучна институција е Државниот инспекторат за животна средина, чија одговорност е вршењето надзор врз спроведувањето на законодавството кое ја регулира заштитата на животната средина.

6.2. УТВРДЕНА СОСТОЈБА И ГЛАВНИ АКТИВНОСТИ ВО СЕКТОРОТ ЖИВОТНА СРЕДИНА СОГЛАСНО СТРАТЕГИЈАТА

Во Националната Стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 година⁵⁰ е дефинирана една стратешка цел за секторот животна средина, односно, воспоставување на интегриран систем за регионално управување со отпад.

Во насока на реализација на стратешката цел, Акцискиот план за реализација на Стратегијата за периодот 2021-2025 ги утврдува следните мерки и активности:

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

6.2.1. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА

Во законодавството постојат 11 основни закони и повеќе од 100 подзаконски акти кои го регулираат секторот животна средина. Иако сите закони се релевантни за целокупниот интегритет и спречувањето на корупцијата во секторот, како најважни се издвојуваат Законот за животната средина и Законот за управување со отпадот.

Законот за животна средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14, 44/15, 129/15, 192/15, 39/16, 99/18, 89/22 и 171/22) ги уредува правата и должностите на Република Северна Македонија, општините, градот Скопје и општините во него, правните и физичките лица, поврзани со обезбедувањето услови за заштита и унапредување на животната средина. Најрелевантни одредби од законот поврзани со спречувањето на корупцијата и судирот на интереси се одредбите кои се однесуваат на процената на влијанието на животната средина, инспекциски и управен надзор, именувањето на директор на Управата за животна средина, полагањето на стручен испит за оцена на плански документ врз животната средина, издавањето на интегрирани еколошки дозволи за работење на инсталации кои влијаат на животната средина и издавањето на дозволи за усогласување на оперативните планови.

Законот е донесен во 2005 година и е менуван 19 пати. Последните промени кои се направени по објавувањето на Квалитативната анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025⁵¹

⁵⁰ Државна комисија за спречување на корупцијата, *Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025*. Скопје, 2020. Достапно на: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

⁵¹ Ѓорѓиевски, Југослав; Матески, Сашо; Хаџи Зафиров, Жарко. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025*. Скопје, 2022. Достапно на: https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/06/АНАЛИЗА_ДКСК.pdf

не ги таргетираат проблемите и ризичните области идентификувани во анализата. Па така, констатираните проблеми во квалитативната анализа се и понатаму релевантни. Анализата најпрво посочува на тоа дека законските одредби овозможуваат огромен простор за дискреција поради недостатокот на јасни критериуми за важни одлуки како што е одлуката за потребата од подготовка на проект за процена на влијанието на животната средина. Покрај ова, согледан е простор за можни злоупотреби во постапките за издавање на интегрирани еколошки дозволи бидејќи се премногу комплексни и тешко разбирливи.

Новиот Закон за управување со отпад⁵² е донесен во 2021 година и оттогаш е непроменет. Законот е донесен со цел усогласување со Директивата 2008/98/ЕС на Европскиот Парламент и на Советот од 19 ноември 2008 за отпад и укинување на одредени директиви (CELEX бр. 32008L0098). Со Законот се утврдуваат начелата и целите за управување со отпад, стратегиите, плановите и програмите за управување со отпадот, правата и обврските на правните и физичките лица во врска со управувањето со отпадот, начинот и условите под коишто може да се врши собирање, транспортирање, повторна употреба, третман, складирање, преработка и отстранување на отпадот, увозот, извозот и транзитот на отпадот, воспоставување на информативниот систем, како и финансирањето и надзорот над управувањето со отпадот.

Се цел да се утврди нивото на реализација на мерките и активностите од Акцискиот план на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 и би се проценил интегритетот во областа животна средина, согласно Методологијата, направени се следниве истражувања:

1. Во соработка со ДКСК подготвени се прашалници со специфични прашања за Министерството за животна средина и просторно планирање и Државниот инспекторат за животна средина.
2. Направена е проверка и анализа на сите достапни документи на веб страните на институциите од точка 1;
3. Направена е проверка на информации за секторот во рамки на извештаите на ДКСК, ДЗР и други институции;
4. Направена е проверка и анализа на последните измени и дополнувања на законите и подзаконските акти кои се опфатени со Акцискиот план и
5. Направена е проверка и Анализа на податоците достапни на Балкан Барометар.

Прашалниците се доставени електронски на 27 август 2024 година, до контакт лица определени од самите институции, при што одговор доставија и двете институции.

6.2.2. СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА АКТИВНОСТИТЕ ОД СТРАТЕГИЈАТА

Реден број	Активност	Рок	Реализација (2023)
	Објавување на оглас за избор на концесионери	Прва половина на	Во тек

⁵² „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 216/21

Донесување одлуки за доделување концесии за управување со отпад	за за	Втора половина на	Нереализирана
---	----------	-------------------	---------------

Во Акцискиот план за спроведување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси во секторот животна средина предвидени се две активности. Рокот за спроведување на првата активност е почетокот на 2022 година, додека пак на втората активност е крајот на 2022 година. Двете активности не се спроведени во предвидениот рок, при што реализацијата на првата активност во 2023 година е обележана како „во тек“, додека пак втората активност останува нереализирана и заклучно со 2023 година.

Согласно информациите добиени од известувањето на МЖСПП во врска со воспоставувањето интегриран систем за регионално управување со отпад, за Југоисточен и Вардарски регион се планира изградба на меѓурегионалната санитарна депонија во Добрешинци, а локациите за претоварните станици ќе бидат дополнително утврдени. Планиран буџет е 15.406.000,00 евра кои ќе се обезбедат како заем од ЕБОР.

Опфатот на инвестицискиот проект за Пелагонискиот и Југозападниот регион вклучува набавка на контејнери за комунален отпад, набавка на возила за собирање на комунален отпад, изградба на претоварни станици и санитарна депонија во Мегленци о. Новаци, во целосна согласност со директивата на ЕУ за депонии и националното законодавство. Инвестициската структура за воспоставување на овој основен заеднички систем за управување со отпад за Југозападен и Пелагониски регион е 22.591.000,00 евра кои ќе се обезбедат како заем од ЕБОР.

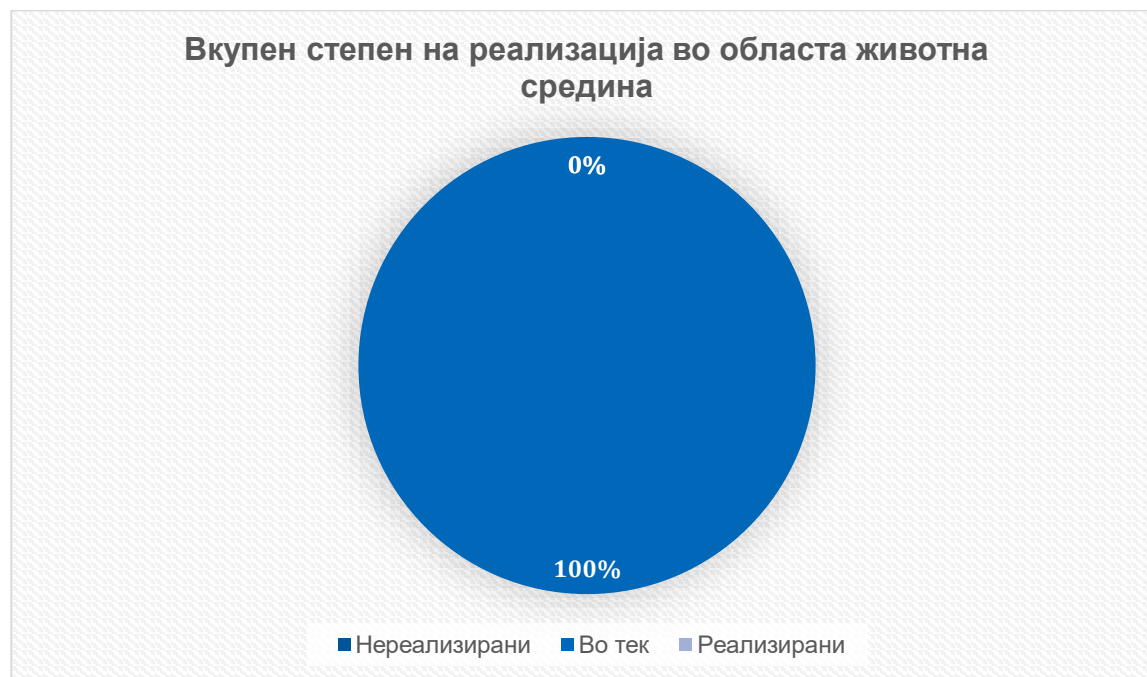
За Полошкиот регион Владата на РСМ обезбеди грант средства во висина од 1.900.000,00 CHF со цел воспоставување на нов регионален самоодржлив систем за управување со комунален отпад во целиот Полошки регион. Грант средствата се обезбедени од Владата на Швајцарија. За Полошкиот регион обезбедени се дополнителни грант средства во висина од 6.000.000,00 CHF од Владата на Швајцарија. Со овие средства ќе се продолжи со започната постапка за воспоставување на регионалниот систем за управување со отпад во Полошкиот регион. Дополнително на ова, Министерството за финансии поднесе барање за заем во висина од 17.370.614,00 евра, кои средства ќе бидат исто така наменети за заокружување на целиот овој процес, односно изградба на депонија и претоварни станици.

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

МЖСПП во рамки на планирањето на средствата од ИПА 2 од Секторската оперативна програма за животна средина и климатски акции, програмски период 2014-2020, го планира реализирањето на големиот проект „Воспоставување на самоодржлив систем за интегрирано управување со отпад во Источниот и Североисточниот регион“, кој опфаќа вкупно 18 општини и вклучува изградба на централен објект за управување со отпад, Изградба на 6 трансфер станици и Надзор на градежните работи; вкупните трошоци за

реализација на овој проект се 40.000.000 евра вклучувајќи ги трошоците за надзор на градежните активности, набавка на опрема и е предвидените трошоци а треба да се реализира до крајот на 2024 година.

Останатите 6 региони се планира да завршат со планираните активности најдоцна до крајот на 2026 година.



ПРОЦЕНКА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА	2024 ГОДИНА	2025 ГОДИНА
ПРЕДВИДЕНИ АКТИВНОСТИ					
РЕАЛИЗИРАНИ АКТИВНОСТИ					
ПРОЦЕНТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА					
БОДОВИ (од 0 до 50 бодови)					

За почетната проценка за реализација на стратегијата се предвидени 50 бодови. Со оглед на тоа што двете активности не се целосно реализирани ни во 2023 година, во овој дел од можни 50 доделени се 0 бодови.

6.3. ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ

Во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 се дефинирани повеќе приоритетни прашања поврзани со интегритетот. Тука, како хоризонтални прашања споменати се транспарентноста, јавните набавки, судир на интереси, вработувања и заштитено внатрешно пријавување. Во овој дел од Анализата е користена Методологијата за проценка на интегритетот. При тоа овој дел од анализата е структуриран во два дела и тоа:

- Законодавство/постапки и
- Практична примена/успешност.

6.3.1. ЗАКОНОДАВСТВО/ПОСТАПКИ

Анализата на законодавството во однос на интегритетот е направена преку:

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

Транспарентно вработување врз основа на заслуги

Вработените во институциите во секторот животна средина, односно, Министерството за животна средина и просторно планирање и Државниот инспекторат за животна средина имаат статус на административни службеници или помошно-технички лица. Два закони го регулираат вработувањето на административните службеници, и тоа - Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор. Законот за работни односи го уредува вработувањето на помошно-техничките лица, а Законот за инспекциски надзор содржи одредби за вработувањето на инспекторите. Сите овие закони се последно променети пред објавувањето на претходната Квалитативна анализа⁵³ на ранливите сектори, така што недостатоците и препораките утврдени со анализата се и понатаму релевантни. Според квалитативната анализа, постапките за вработување регулирани со Законот за административни службеници се релативно транспарентни, иако постои простор за подобрување. Понатаму, вработувањата на помошно-техничките лица остануваат нерегулирани, а како најголем проблем повторно се провејува недостатокот на мерит процедура за именување на директори и заменици директори на Управата за животна средина и Државниот инспекторат за животна средина.

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

Законските заштитни механизми поврзани со судирот на интереси, пантофлажа и пријавување на средствата и подароците се содржани во Законот за спречување на корупција и судир на интереси. Останати релевантни документи во овој домен се Кодексот

⁵³ Ѓорѓиевски, Ј., Матески, С. И Жарко Хаџи Зафиров. 2022. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025.*

за етичко однесување на членовите на Владата и носителите на јавните функции именувани од страна на Владата како и Кодексот за административни службеници. Овие документи остануваат непроменети по објавувањето на претходната Квалитативна анализа на ранливите сектори, така што идентификуваните законски механизми остануваат исти. Како релевантни одредби во овој дел се спомнуваат одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор, кои го регулираат примањето и пријавувањето подароци од страна на административните службеници. Според Законот, вработените во јавниот сектор не смеат да примаат подароци поврзани со нивната работа, освен протоколарни и повремени подароци од пониска вредност. Како протоколарни се сметаат подароците примени од страна на службени лица или од меѓународни организации, дадени за време на посети, гостувања или во други слични околности. Подароци од пониска вредност се оние кои не ја надминуваат вредноста од 1.000 денари, или подароците добиени од иста личност чијашто вкупна вредност не надминува 3.000 денари во дадена година. Овие забрани и ограничувања се однесуваат и на потесното семејство на вработените, односно, на брачниот другар, деца, родители, лица кои живеат во вонбрачна заедница или во исто домаќинство со службеникот.

Транспарентност и отчетност на институциите

Мерките за транспарентност и отчетност на институциите, меѓу кои спаѓаат и институциите во секторот животна средина, се содржани во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Законот, кој останува непроменет, во претходната Квалитативна анализа е оценет како добар механизам за отворено и транспарентно работење на институциите. Според законот, сите јавни институции, меѓу кои Министерството за животна средина и просторно планирање и Државниот инспекторат за животна средина се обврзани на своите веб-страни да ги објавуваат завршните сметки за финансиското работење и да објавуваат извештаи за работењето.

Отворени и транспарентни набавки и капитални инвестиции

Законот за јавни набавки се заснова врз начелото на транспарентност, кое обезбедува објавување на документите поврзани со јавните набавки на Електронскиот систем за јавни набавки. Тука спаѓаат плановите за јавни набавки, огласите и известувањата поврзани со постапките за јавни набавки, тендерските документации и договорите за јавни набавки, како и нивните измени и дополнувања. Електронскиот систем е управуван од Бирото за јавни набавки, а до него имаат пристап сите заинтересирани страни и пошироката јавност.

Законот на јавни набавки е непроменет по објавувањето на претходната Квалитативна анализа. Па така, заклучоците, недостатоците и препораките утврдени од анализата на законскиот текст остануваат да бидат релевантни.

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

Тендерската документација и техничките спецификации се основни документи кои ги утврдуваат условите и правилата според кои ќе се реализира јавната набавка. Во овој контекст, Квалитативната анализа открива потенцијален ризик за нарушување на интегритетот на Комисиите за јавни набавки, особено ако членовите на овие комисии не се стручни во конкретната област на набавката. Дополнително, ако договорниот орган ангажира надворешни експерти за подготовка на овие документи, тие не се задолжени да потпишуваат изјави за спречување на конфликт на интереси. Анализата исто така укажува на ризиците што произлегуваат од влијанието на одговорните лица при утврдувањето на критериумите за учество и изборот на најповолна понуда, што може да доведе до фаворизирање на одреден економски оператор.

Како еден од најголемите ризици по интегритетот на системот на јавните набавки, анализата ја посочува можноста договорниот орган да спроведе постапка без јавен оглас, особено кога се работи за јавни набавки од крајна итност. Ваквите случаи овозможуваат заобиколување на вообичаените правила за транспарентност во јавните набавки, како и доделување на договорот по спроведени директни преговори со економскиот оператор без обврска да се обезбеди конкуренција во постапката. Поради отсуство на јасно дефинирани критериуми за утврдување на итноста на одредена набавка, анализата⁵⁴ истакнува дека одговорните лица имаат слобода за субјективно толкување на ситуацијата. Ова создава потенцијален ризик за нарушување на основните принципи на конкуренција, транспарентност, еднаков третман и недискриминација на економските оператори. Дополнително, ваквата практика може да доведе до набавка на стоки, работи и услуги по цени кои не се во согласност со реалните пазарни услови.

Постапки за пријавување на неправилностите, обезбедувајќи соодветна заштита на укажувачите

Законот за заштита на укажувачите го регулира пријавувањето на неправилностите и обезбедува соодветна заштита на укажувачите. Овој закон исто така е непроменет по објавувањето на Квалитативната анализа на ранливите сектори, така што остануваат исти релевантните принципи и одредби наведени во анализата. Тука е истакната одредбата според која процесот на укажување се врши пред овластено лице за прием на пријави на укажувачи, кое го овластува одговорното лице на институцијата. Исто така, наведено е и дека според Законот, одговорното лице во министерството и инспекторатот се должни да овластат лице за ефикасно и координирано извршување на правата и обврските кои се однесуваат на класифицирани информации како и лице за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации.

СЕОПФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА	2024 ГОДИНА	2025 ГОДИНА
БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)					

⁵⁴ Ibid.

Анализата на законската рамка за интегритетот која го регулира секторот животна средина не бележи промени споредено со претходната Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025. Ова произлегува од фактот дека поголемиот број на релевантни закони не биле променети во периодот од објавувањето на првата Квалитативна анализа па до сега, или пак донесените промени не го таргетираат интегритетот и проблемите идентификувани во анализата. Па така, наведените состојби, проблеми и недостатоци во претходната анализа остануваат да бидат релевантни. Во овој дел, во анализата се констатира дека законската рамка воспоставува заштитни механизми на централно ниво кои се поврзани со судирот на интереси, пантофлажа, и пријавување на средствата и подароците, транспарентноста, јавните набавки, капиталните инвестиции и заштитеното пријавување. Како единствен проблем во овој дел анализата го посочува непостоењето на процедура за вработување на помошно-технички лица како и именувањето на директорите на Управата и Инспекторатот за животна средина. Поради ова, оценката останува иста во овој дел ко и во претходниот извештај, односно од вкупно 15 бодови доделени се 12.

6.3.2. ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Во однос на внатрешните политики за интегритет, направена е анализа на достапните документи објавени на веб-страниците на институциите во секторот животна средина. Дополнително, користени се податоците добиени преку прашалникот кој беше доставен до МЖСПП и ДИЖС. Двете институции доставија одговори на прашалникот. Според Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, член 10, став 1 алинеја 8, внатрешните политики и постапки за интегритет кои се утврдуваат со интерни општи акти задолжително мора да се објавени на веб-страниците на институциите.

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

Од анализата на достапните документи на веб-страниците на институциите може да се заклучи дека Министерството за животна средина и просторно планирање има донесено политика за интегритет и годишен план за спречување на корупцијата. На веб-страницата на Државниот инспекторат за животна средина нема достапен Годишен план за спречување на корупцијата ниту политика за интегритет.

Политиката за интегритет на Министерството за животна средина и просторно планирање⁵⁵ е донесена во 2022 година. Документот е генерално насочен кон воспоставување на правила и процедури за обезбедување на интегритет во работењето на институцијата,

⁵⁵ Министерство за животна средина и просторно планирање. *Политика за интегритет*. Скопје, 2022. Достапно на: <https://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2016/01/3152-politika.pdf>

спречување на судири на интереси и обезбедување на заштитено пријавување, како градење на капацитетите за спроведување на системот за интегритет.

Политиката ги опфаќа предвидените насоки од целта за јакнење на интегритетот во институциите, дефинирана во Националната Стратегија. Во таа насока, првата компонента на политиката за интегритет на Министерството е заштита на јавниот интерес и спречување на судир на интереси. Оваа компонента воспоставува обврска за вработените во институцијата и раководството да го приоритизираат јавниот над приватниот интерес, како и утврдува постапка за избегнување и управување со потенцијални судири на интереси.

Втората компонента се однесува на почитувањето на етичкиот кодекс кој е релевантен за позицијата на службеното лице. Во овој дел е утврдена обврската за почитување на релевантниот етички кодекс, како и обврската на Министерството да воспостави механизми за следење на доследната примена на етичките кодекси.

Третата компонента се однесува на транспарентноста и пристапот до информациите од јавен карактер. Преку оваа компонента, Министерството се обврзува редовно да ја информира јавноста за својата работа, притоа почитувајќи го правото на приватност.

Четвртата компонента се однесува на заштитеното пријавување од укажувачи. Компонентата утврдува обврска за Министерството да усвои процедура за заштитено пријавување, да назначи лице за прием на пријави од укажувачи, и за сето ова да ги информира засегнатите страни.

Освен ова, останати компоненти на политиката се управувањето со квалитет; управувањето со човечки ресурси врз основа на систем на заслуги и квалификации; наменско, рационално и ефикасно управување со човечките ресурси.

Во однос на мониторинг и евалуација на спроведување на политиката за интегритет, документот содржи посебни поглавја кои се однесуваат на спроведување, следење и известување за спроведувањето на политиката за интегритет. Во овој дел се воспоставува одговорноста на раководните лица за имплементација на системот на интегритет и негова промоција преку лично однесување. Освен ова, се утврдува и обврската на Министерството за градење на капацитетите преку редовна едукација, советување и поддршка на сите службени лица за спроведување на планот за интегритет. Понатаму, се воспоставува двостепен систем за следење и известување за примена на системот за интегритет, односно, на ниво на инспекторатот и на ниво на надлежна институција, ДКСК. Министерството спроведува внатрешни контроли за примена на стандардите за интегритет и овозможува на ДКСК да го следи спроведувањето на системот за интегритет. Во политиката за интегритет нема утврдено јасен план, со дефинирани мерки, активности и рокови за нивно спроведување, ниту индикатори за успешност.

Последниот достапен годишен план за проценка на ризици од корупција на Министерството за животна средина и просторно планирање е за 2022-2023 година⁵⁶ и содржи шест главни мерки. Мерките кореспондираат со општите цели кои се наведени во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 и се во насока на јакнење на интегритетот на вработените, почитување на законските прописи и релевантните кодекси за етичко постапување, зголемување на довербата кај граѓаните, зајакната контрола врз јавните набавки и транспарентност и отчетност во работењето.

Што се однесува до конкретните мерки за животна средина во стратегијата, за една мерка одговорноста е лоцирана кај Министерството за животна средина и просторно планирање, а тоа е објавување на оглас за избор на концесионери, а таа мерка не е спомената во Годишниот план за проценка на ризици од корупцијата.

Во однос на имплементација, мониторингот и евалуацијата на мерките, Годишниот план на Министерството не содржи акциски план со дефинирани мерки и рокови за спроведување, ниту план и индикатори за нивна евалуација.

Од добиените податоци од Министерството за животна средина и Државниот инспекторат за животна средина, како и од анализата на документите достапни на нивните веб страни произлегува дека двете институции имаат годишни планови за спречување на корупцијата. Планот на Министерството е достапен на веб-страната додека пак Државниот инспекторат за животна средина го нема јавно објавено планот. Сепак, бидејќи двете институции ги имаат донесено овие два документи, доделени се 10 бодови.

6.3.3. ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ

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

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

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалниците кои беа доставени до Министерството за животна средина и Државниот инспекторат за животна средина.

Дополнително, направена е анализа на објавените документи на веб-страниците на институциите. Согласно законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, податоците кои се однесуваат на слободните работни места, огласите за вработување,

⁵⁶ Министерство за животна средина и просторно планирање. *Годишен план за проценка на ризици од корупција за 2022-2023 година*. Скопје, 2022. Достапно на: <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2016/01/godishen-plan-za-procenka-na-rizici-od-korupcija-za-2022-2023-godina.pdf>

овластено лице за заштитено пријавување, податоците поврзани со јавните набавки, службеното лице назначено за пристап до информациите од јавен карактер мора да се јавно достапни на веб-страниците на институциите.

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА	2024 ГОДИНА	2025 ГОДИНА
БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)					

Анализата на достапните документи на веб-страниците на институциите покажува дека споредено со претходната Квалитативна анализа на ранливи сектори од 2022 година, постои исечок во однос на донесувањето и достапноста на внатрешните процедури и постапки за интегритет во секторот животна средина. Од двете анализирани институции, Министерството за животна средина и просторно планирање на својата веб-страница по 2022 година има донесено и објавено политика за интегритет, упатство за судир со интереси, правилник за внатрешна организација, како и годишен план за проценка на ризици од корупција. Што се однесува до Државниот инспекторат за животна средина, иако инспекторатот има донесено повеќе релевантни документи, речиси и да нема прогрес во однос на нивната достапност на веб-страницата. Според податоците добиени преку прашалникот Државниот инспекторат има донесено годишен план за спречување на корупцијата, има воспоставено систем за интегритет и спроведува континуирана едукација на вработените за истиот, упатство за прием на барања за внатрешно пријавување, упатство за прием на подароци. Единствено нешто во насока на унапредување на интегритетот, објавено на веб-страницата на инспекторатот е етичкиот кодекс и кодексот за административни службеници. Со тоа може да се каже дека определен напредок има постигнато кај двете институции во однос на поставувањето на процедури и правила за спречување на судир на интереси, унапредувањето на политиките за интегритетот на институциите, спречување и пријавување на коруптивно однесување. Во однос на достапноста на документите, постои простор за подобрување кај Државниот инспекторат за животна средина, додека пак Министерството за животна средина и просторно планирање веќе ги има објавено овие документи. Сепак, поради ажурноста во делот на имањето и користењето на политиките за интегритет од можни 15 бодови се доделени сите 15.

За утврдување на состојбата со ефективност на надворешните механизми за контрола на интегритетот користени се достапните статистички информации од Државната комисија за спречување на корупцијата, Јавното обвинителство, Државната комисија за жалби по јавни набавки и Државниот завод за ревизија. Во овој дел останува проблематично немањето на централизирана статистика и податоци за антикорупциските предмети, констатирано во претходната Квалитативна анализа на ранливите сектори.

Согласно податоците во Годишниот извештај за работа на ДКСК за 2023 година⁵⁷ нема доставени иницијативи кои се однесуваат на секторот животна средина.

Во извештајот за работата на јавните обвинителства за 2023 година⁵⁸ нема податоци за утврдени кривични дела за прекршување на правилата за интегритетот во секторот животна средина. Сепак, извештајот бележи тренд на намалување на поднесените пријави за кривични дела против животната средина и природата, но и пораст на пријави за тешки дела против животната средина и природата.

Последниот објавен извештај на Државната комисија за жалби по јавни набавки е за 2021 година⁵⁹ и во него нема утврдени прекршувања на правилата за набавки во секторот животна средина.

Во 2023 година, Државниот завод за ревизија (ДЗР)⁶⁰ има извршено ревизија на регуларност за Министерството за животна средина и просторно планирање, а во 2024 година има извршено ревизија на усогласеност за Министерството. По овој извештај нема информации, ниту извештај за ревизија за спроведување на препораките од ДЗР како би се констатирал процентот на спроведени препораки на ДЗР во секторот.

Во последниот извештај за работата на Агенцијата за слободен пристап до информации од јавен карактер за 2023 година⁶¹ бележи 110 барања поднесени до Министерството за животна средина и просторно планирање. Исто така, забележано е и дека Министерството се вбројува меѓу институциите со најголем број на поднесени жалби за 2023 година, но не е дадена точна бројка ниту дополнителни податоци за поднесените жалби до министерството.

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА	2024 ГОДИНА	2025 ГОДИНА
БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)					

⁵⁷ Државна комисија за спречување на корупцијата. *Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата за 2023 година*. Скопје, 2024. Достапно на: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/03/1-%D0%93%D0%98-2023-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD.pdf>

⁵⁸ Јавно обвинителство на Република Северна Македонија. *Извештај за работата на јавните обвинителства во 2023 година*. Скопје, 2024. Достапно на: <https://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2024/07/godishen-izveshta%D1%98-2023-finalna-verzi%D1%98a-2.pdf>

⁵⁹ Државна комисија за жалби по јавни набавки. *Извештај за 2021 година*. Скопје, 2022. Достапно на: <https://dkzjn.gov.mk/sites/default/files/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%202021-p.pdf>

⁶⁰ Државен завод за ревизија. Ревизии животна средина: <https://dzt.mk/mk/revizii/zivotna-sredina-ekonomija-transport/oblast-zemjodelstvo>

⁶¹ Агенција за слободен пристап до информации од јавен карактер. *Годишен извештај за 2023 година*. Достапно на: <https://aspi.mk/wp-content/uploads/2024/04/godisen-izvestaj-2023-komplet.pdf>

6.3.4. ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ

Согласно податоците од Balkan Public Barometer состојбата со задоволството на граѓаните во Република Северна Македонија од чистотата во општината во која живеат во 2023 година врз основа на одговорите од 100 испитаници е следна:

- 3 граѓани се целосно задоволни,
- 22 граѓани се претежно задоволни,
- 24 се ниту задоволни ниту незадоволни,
- 28 граѓани се претежно незадоволни и
- 22 граѓани се целосно незадоволни.

Како што може да се види 25 од испитаните 99 граѓани изразиле задоволство од чистотата во општините во кои живеат.

Врз основа на овие податоците, а поради фактот што само 25% од граѓаните се задоволни од животната средина во која живеат, доделени се 2 бода.

ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА	2024 ГОДИНА	2025 ГОДИНА
БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)					

6.4. ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ ЖИВОТНА СРЕДИНА

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА	2024 ГОДИНА	2025 ГОДИНА
Реализација за Стратегијата (вкупно 50 бодови)	/ бодови				
Интегритет (вкупно 50 бодови)	43 бодови				
ВКУПНО СЕКТОР ЖИВОТНА СРЕДИНА (од 0 до 100 бодови)	43 бодови				

ОЦЕНА СЕКТОР ЖИВОТНА СРЕДИНА (од 0 до 5)					
---	--	--	--	--	--

РЕЗИМЕ: Од направената проценка произлегува дека од вкупно 50 бодови во секторот животна средина има 40 бодови, меѓутоа треба да се земе во предвид дека во овој сектор има само две институции, кои во целост ги исполнуваат своите законски обврски во делот на интегритетот.

7. ДЛАБИНСКА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА СЕКТОРОТ ЗЕМЈОДЕЛСТВО

7.1. СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ

Секторот земјоделство е сочинет од пет институции на централната власт и осум јавни претпријатија со вкупно 4069 вработени.

Клучна институција во овој сектор е Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ). Министерството, освен земјоделство, ги покрива и областите шумарство и водостопанство и има шест органи во неговиот состав. Покрај министерството, останати клучни институции поврзани со земјоделството се Државниот инспекторат за земјоделство (ДИЗ), Агенцијата за храна и ветеринарство (АХВ), Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството (АПРЗ) и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој (АФПЗРР).

Во надлежност на МЗШВ е изготвувањето на законите и креирањето на политиките во областа на земјоделството, додека пак одговорноста за надзор врз нивното спроведувањето ја има ДИЗ.

АПРЗ е одговорна за унапредување и развој на земјоделството, за соработка со земјоделските здруженија и со единиците на локалната самоуправа, за насочување на земјоделските производители за производство на култури и производи согласно потребите на пазарот, давање насоки за развој на земјоделството врз основа на теренските сознанија, за пренос на стручни знаења на директните земјоделски производители како и за научно применети достигнувања во земјоделското производство, давајќи насоки за избор на соодветна земјоделска механизација и опрема за земјоделско и сточарско производство и нејзина соодветна и рационална употреба, спроведување предавања, демонстрации за современо складирање и преработка и подготовка за пласман на земјоделските производи.

АФПЗРР е одговорна за спроведување на мерките за директни плаќања во земјоделството, за интервенции на пазарот на земјоделски производи, спроведување на производствени

квоти, спроведување на мерките за рурален развој, за реализација на средствата од фондовите за претпристапна помош на Европската Унија за рурален развој и за спроведување на мерките за државна помош во земјоделството.

7.2. УТВРДЕНА СОСТОЈБА И ГЛАВНИ АКТИВНОСТИ ВО СЕКТОРОТ ЗДРАВСТВО СОГЛАСНО СТРАТЕГИЈАТА

Националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси⁶², за периодот 2021-2025 дефинира пет приоритетни проблеми во секторот земјоделство, и тоа:

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

Со цел надминување на утврдените проблеми, Акцискиот план за реализација на Стратегијата предвидува во периодот 2021 – 2025 година да бидат реализирани следните мерки и активности:

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

⁶² Државна комисија за спречување на корупцијата, *Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025*. Скопје, 2020. Достапно на: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

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

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

7.2.1. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА

Во секторот земјоделство, шумарство и водостопанство донесени се 22 основни закони и повеќе од 50 подзаконски акти. Најрелевантни закони во однос на спречувањето на корупцијата и на судирот на интереси во овој сектор се Законот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост, Законот за безбедноста на храната, Законот за основање на Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој и Законот за основање на Агенција за поттикнување и развој на земјоделството.

Законот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост⁶³ содржи одредби за начинот, постапката и условите за продажба на земјоделското земјиште во државна

⁶³ „Службен весник на Република Македонија” бр. 87/13, 106/13, 137/13, 61/15, 97/15, 215/15, 53/16 и 51/18

сопственост. Сите одредби од овој закон се релевантни од аспект на антикорупциски политики и спречување на судирот на интереси. Бидејќи овој закон е последно променет во 2018 година, недостатоците во легислативата утврдени во претходната Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025⁶⁴ и понатаму стојат. Поточно, и понатаму останува проблематично непостоењето на јасни критериуми за тоа кои лица и под кои услови можат да се стекнат со правото да откупат земјоделско земјиште во државна сопственост. Исто така, останува оценката на целиот законски текст како дискутабилен а оттука и препораката за целосно ревидирање на законот.

Законот за безбедност на храната⁶⁵ го регулира системот за гарантирање на безбедност на храната. Законот ги содржи основните начела за безбедност на храна и храна за животни, општите и посебните хигиенски барања за храната, организационите структури на системот на безбедност на храна и официјални контроли на храна и храна за животни. Што се однесува до антикорупциските процедури, во претходната Квалитативна анализа на ранливите сектори посочен е недостатокот на мерит процедури за именување на директор и заменик директор на Агенцијата за храна и ветеринарство. Овој недостаток останува и понатаму да биде проблематичен бидејќи не е опфатен со последните измени на Законот за безбедност на храната во 2023 година.

Основањето, надлежностите, организацијата и начинот на вршење на работата и раководењето со Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој се регулирани со Законот за основање на Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој⁶⁶. Законот содржи и одредби за уредување на изворите на обезбедување финансии за работењето на Агенцијата и нивната намена, како и други прашања од значење за развојот на земјоделството и руралните средини. Овој закон е последно променет во 2019 година, при што остануваат релевантни посочените проблеми во претходната Квалитативната анализа на ранливите сектори, односно, немањето на критериуми за доделување на финансиска поддршка и недостаток на мерит процедури а именување на директор и заменик директор на Агенцијата. Поради ова, останува и дадената препорака за целосно ревидирање на законскиот текст.

Агенцијата за поттикнување и развој на земјоделството е основана со Законот за основање на Агенција за поттикнување и развој на земјоделството⁶⁷. Основна дејност на Агенцијата е давање на стручна помош на земјоделците и сточарите а со цел за зголемување на квалитетот и квантитетот на земјоделското производство и неговата поголема искористеност. Овој закон е исто така последен пат променет во 2019 година, поради што констатираните проблеми во претходната Квалитативна анализа на ранливите сектори остануваат и понатаму релевантни. Како главен проблем, во анализата се истакнува

⁶⁴ Ѓорѓиевски, Југослав; Матески, Сашо; Хаџи Зафиров, Жарко. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025*. Скопје, 2022. Достапно на: https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/06/A_H_A_L_I_Z_A_D_R_C_K.pdf

⁶⁵ „Службен весник на Република Македонија“ број 157/10, 53/11, 1/12, 164/13, 187/13, 43/14, 72/15, 84/15, 129/15, 213/15, 39/16, 64/18 и 209/23

⁶⁶ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 72/07, 5/09, 43/14, 193/15, 39/16, 164/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 190/19

⁶⁷ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 3/98, 43/14, 64/18 и 27/19

воопшто потребата од постоењето на Агенцијата, земајќи предвид дека целта на Агенција за поттикнување и развој на земјоделството и Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој е иста - развој на земјоделството. Поради ова, останува препораката дека постоењето на две различни агенции и четири функционери со иста цел мора да се преиспита. Исто така, и во овој закон во анализата се посочува недостатокот на мерит процедури за именување на директор и заменик директор на Агенцијата за поттикнување и развој на земјоделството.

Со цел да се утврди степенот на реализација на мерките и активностите утврдени со Акцискиот план од Стратегијата, а и да се процени интегритетот во областа земјоделство согласно Методологијата спроведени се следниве истражувања:

Во соработка со ДКСК подготвени се прашалници со специфични прашања за МЗШВ; ДИЗ; АХВ; АПРЗ и АФПЗРР.

1. Направени се разговори со дел од институциите од секторот.
2. Прегледани се извештаите за напредок во имплементацијата на мерките и активностите кои се дел од Акцискиот план на Стратегијата за борба против корупцијата и судирот на интереси.
3. Направена е проверка и анализа на сите достапни документи на веб страните на институциите од точка 1;
4. Направена е проверка на информации за секторот во рамки на извештаите на ДКСК, ДЗР и други институции
5. Направена е проверка и анализа на последните измени и дополнувања на законите и подзаконските акти кои се опфатени со Акцискиот план и
6. Направена е проверка и Анализа на податоците достапни на Балкан Барометар;

Прашалниците се доставени електронски на 27 август 2024 година, до контакт лица определени од самите институции, при што одговор доставија сите институции.

7.2.2. СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА

Ред.бр.	Активност	Рок	Реализација (2023)
1.	Пропишување на детални процедури за вршење на надзор над наменското користење и реализација на договорите за закуп на земјоделско земјиште	2021 година	Нереализирана
2.	Измена на Законот за користење на земјоделско земјиште во насока на дефинирање на санкции за утврдени прекршувања, особено кај членовите на комисијата, кај организационата единица за управување со земјоделско земјиште и кај	2021 година	Нереализирана

	надлежните инспектори кои спроведуваат надзор кај економските оператори кои имаат земјоделско земјиште под концесија		
3.	Ревидирање на методологијата за продажба на Државно земјоделско земјиште согласно пазарните услови врз основа на класи на земјоделско земјиште	2021 година	Нереализирана
4.	Менување на правниот статус на комисијата за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост како самостоен орган на државна управа основана од Собранието на Република Северна Македонија преку носење на закон	2022 година	Нереализирана
5.	Пропишување на јасни и детални процедури за начинот на воведување на нови мерки со кои ќе овозможат заштита на животната средина и ќе се воведат добри земјоделски практики и производство на здрава и безбедна храна	2022 година	Нереализирана
6.	Креирањето на секоја мерка да биде проследено со индикатор на успех заради следење на ефектите од финансиската поддршка	2022 година	Во тек
7.	Утврдување на Методологија со која ќе се обезбеди мерките за субвенционирање да се во улога на развој на земјоделството, а износите на субвенциите да бидат економски оправдани и го стимулираат реалното производство	2022 година	Нереализирана
8.	Зајакнување на човечките ресурси заради навремено постапување по барања за финансиска поддршка	2021 година	Во тек
9.	Воспоставување на надлежност за поднесување на барања за директни плаќања (субвенции) кај еден надлежен орган за континуирана постапка на апликација	2021 година	Нереализирана
10.	Донесување на законско решение за воспоставување советодавни служби за давање помош на потенцијалните корисници за доделување на финансиска поддршка	2022 година	Во тек

11.	Да се воспостават процедури за транспарентност и известување на потенцијалните корисници за условите за доделување на финансиска поддршка	2021 година	Реализирана
12.	Да се спроведат обуки на вработените за унапредување на нивните знаења и зголемување на интегритетот	2020 - континуирано	Во тек
13.	Промена на законодавниот пакет во областа на храна во насока на разграничување на надлежностите за креирање на политики, нивно спроведување, надзор и водење на прекршочни постапки од областа на храна и храна за животни во Закон за безбедност на храна и Закон за безбедност на храна за животни	2021 година	Во тек
14.	Формирање на посебен орган за инспекциската служба за храна или преземање на инспекторите во Државен инспекторат за земјоделство	2021 година	Во тек
15.	Промена на законодавниот пакет во насока на разграничување на надлежностите за креирање на политики, нивно спроведување, надзор и водење на прекршочни постапки од областа на ветеринарното здравство; Закон за ветеринарно здравство, Закон за ветеринарно медицински производи, Закон за нус производи од животинско потекло, Закон за идентификација и регистрација на животни	2021 година	Во тек
16.	Формирање на посебен орган за инспекциската служба за ветеринарно здравство од органот кој спроведува имплементација на политиките во ветеринарно здравство во посебен инспекторат или преземање на инспекторите во Државен инспекторат за земјоделство	2021 година	Во тек

Во Акцискиот план за спроведување на Националната стратегија, предвидени се вкупно десет активности кои треба да се спроведат во 2021 година, пет активности во 2022, и една активност која треба континуирано да се спроведува од 2020 година па наваму. Годишниот извештај за спроведувањето на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за 2023 година бележи одреден степен на напредок во

спроведувањето на мерките во областа земјоделство. Па така, од десетте активности предвидени за 2021 година чиј статус бил „нереализирани“ во претходниот извештај, пет се во тек, една е целосно реализирана во 2023 година, а четири остануваат нереализирани. Што се однесува до активностите предвидени за 2022 година, од вкупно пет мерки, три се нереализирани, а две се во тек. Активноста која треба да се спроведува во континуитет од 2020 година па наваму е во тек.



ПРОЦЕНКА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА	2024 ГОДИНА	2025 ГОДИНА
ПРЕДВИДЕНИ АКТИВНОСТИ					
РЕАЛИЗИРАНИ АКТИВНОСТИ					
ПРОЦЕНТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА					
БОДОВИ (од 0 до 50 бодови)					

За почетната проценка за реализација на стратегијата се предвидени 50 бодови. Со оглед на тоа што во секторот земјоделство вкупно се предвидени 15 активности, од кои 10 требале да бидат спроведени во 2021, а 5 во 2022 година, секоја активност носи 3,3 поени. Ниедна од овие активности не била реализирана во предвидениот временски рок. Во 2023 година била реализирана само една активност за којашто првичниот рок за реализација

бил 2021 година. Поради тоа, за степенот на реализација на мерките од стратегијата во 2023 година доделени се 3,3 поени.

7.3. ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ

Во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 се дефинирани повеќе приоритетни прашања поврзани со интегритетот. Тука, како хоризонтални прашања споменати се транспарентноста, јавните набавки, судир на интереси, вработувања и заштитено внатрешно пријавување. Во овој дел од Анализата е користена Методологијата за проценка на интегритетот. При тоа овој дел од анализата е структуриран во два дела и тоа:

- Законодавство/постапки и
- Практична примена/успешност.

7.3.1. ЗАКОНОДАВСТВО/ПОСТАПКИ

Анализата на законодавството во однос на интегритетот е направена преку:

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

Со законската рамка за интегритет опфатени се постапките за вработување и именување, пријавувањето на судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување, при што е констатирана следнава состојба:

Транспарентно вработување врз основа на заслуги

Вработените во институциите во секторот земјоделство, односно, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Државниот инспекторат за земјоделство и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој имаат статус на административни службеници и помошно-технички лица. Два закони го регулираат вработувањето на административните службеници, и тоа Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор. Законот за работни односи го уредува вработувањето на помошно-техничките лица, а Законот за инспекциски надзор содржи одредби за вработувањето на инспекторите. Сите овие закони се последно променети пред објавувањето на претходната Квалитативна анализа на ранливите сектори, со што недостатоците и препораките утврдени со анализата се и понатаму релевантни. Според квалитативната анализа⁶⁸, постапките за вработување регулирани со Законот за административни службеници се релативно транспарентни, иако постои простор за подобрување. Понатаму, вработувањата

⁶⁸ Ѓорѓиевски, Југослав; Матески, Сашо; Хаџи Зафиров, Жарко. *Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025*. Скопје, 2022. Достапно на: https://dsk.mk/wp-content/uploads/2022/06/АНАЛИЗА_ДКСК.pdf

на помошно-техничките лица остануваат нерегулирани, а како најголем проблем повторно се провејува недостатокот на мерит процедура за именување на директори и заменици директори во четири институции во секторот. Тука спаѓаат Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за поттикнување и развој на земјоделството, Државниот инспекторат за земјоделство и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој.

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

Законските заштитни механизми поврзани со судирот на интереси, пантофлажа и пријавување на средствата и подароците се содржани во Законот за спречување на корупција и судир на интереси. Останати релевантни документи во овој домен се Кодексот за етичко однесување на членовите на Владата и носителите на јавните функции именувани од страна на Владата како и Кодексот за административни службеници, како и Етичкиот кодекс на инспекторите. Овие документи остануваат непроменети по објавувањето на претходната Квалитативна анализа на ранливите сектори⁶⁹, така што идентификуваните законски механизми остануваат исти. Како релевантни одредби во овој дел се спомнуваат одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор, кои го регулираат примањето и пријавувањето подароци од страна на административните службеници. Според Законот, вработените во јавниот сектор не смеат да примаат подароци поврзани со нивната работа, освен протоколарни и повремени подароци од пониска вредност. Како протоколарни се сметаат подароците примени од страна на службени лица или од меѓународни организации, дадени за време на посети, гостувања или во други слични околности. Подароци од пониска вредност се оние кои не ја надминуваат вредноста од 1.000 денари, или подароците добиени од иста личност чијашто вкупна вредност не надминува 3.000 денари во дадена година. Овие забрани и ограничувања се однесуваат и на потесното семејство на вработените, односно, на брачниот другар, деца, родители, лица кои живеат во вонбрачна заедница или во исто домаќинство со службеникот.

Транспарентност и отвореност на институциите

Мерките за транспарентност и отчетност на институциите, меѓу кои спаѓаат и институциите во секторот земјоделство, се содржани во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Законот, кој останува непроменет, во претходната Квалитативна анализа е оценет како добар механизам за отворено и транспарентно работење на институциите. Според законот, сите јавни институции, меѓу кои и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за унапредување и развој на земјоделството и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој се обврзани на своите веб-страни да ги објавуваат завршните сметки за финансиското работење и да објавуваат извештаи за работењето.

⁶⁹ Ibid.

Отворени и транспарентни набавки и капитални инвестиции

Законот за јавни набавки се заснова врз начелото на транспарентност, кое обезбедува објавување на документите поврзани со јавните набавки на Електронскиот систем за јавни набавки. Тука спаѓаат плановите за јавни набавки, огласите и известувањата поврзани со постапките за јавни набавки, тендерските документации и договорите за јавни набавки, како и нивните измени и дополнувања. Електронскиот систем е управуван од Бирото за јавни набавки, а до него имаат пристап сите заинтересирани страни и пошироката јавност.

Законот на јавни набавки е непроменет по објавувањето на претходната Квалитативна анализа. Па така, заклучоците, недостатоците и препораките утврдени од анализата на законскиот текст остануваат да бидат релевантни.

Во Квалитативната анализа⁷⁰ е констатирано дека во процесот на планирање на набавките не е обезбедено доволно ниво на транспарентност, односно изборот на постапки кои ќе ги спроведе договорниот орган често подлежи на субјективизам, а утврдувањето на проценетите вредности на набавките во најголем дел се врши врз основа на историски податоци без соодветно истражување на пазарот што создава ризик од нарушување на работниот процес во договорниот орган и необезбедување на доволно ниво на квалитет на набавените стоки, работи и услуги.

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

Како еден од најголемите ризици по интегритетот на системот на јавните набавки, анализата ја посочува можноста договорниот орган да спроведе постапка без јавен оглас, особено кога се работи за јавни набавки од крајна итност. Ваквите случаи овозможуваат заобиколување на вообичаените правила за транспарентност во јавните набавки, како и доделување на договорот по спроведени директни преговори со економскиот оператор без обврска да се обезбеди конкуренција во постапката. Поради тоа што не постојат критериуми за утврдување на итноста на определена набавка, анализата посочува дека ова е оставено на субјективно толкување од страна на одговорните лица и создава ризик од нарушување на начелата на конкуренција, транспарентност, еднаков третман и недискриминација на економските оператори, како и набавка на стоки работи и услуги по цени кои не соодветствуваат со пазарните.

⁷⁰ Ibid.

Постапки за пријавување на неправилностите, обезбедувајќи соодветна заштита на укажувачите

Законот за заштита на укажувачите го регулира пријавувањето на неправилностите и обезбедува соодветна заштита на укажувачите. Овој закон исто така е непроменет по објавувањето на Квалитативната анализа на ранливите сектори, такашто остануваат исти релевантните принципи и одредби наведени во анализата. Тука е истакната одредбата според која процесот на укажување се врши пред овластено лице за прием на пријави на укажувачи, кое го овластува одговорното лице на институцијата. Исто така, наведено е и дека според Законот, одговорното лице министерството и инспекторатот се должни да овластат лице за ефикасно и координирано извршување на правата и обврските кои се однесуваат на класифицирани информации како и лице за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации.

СЕОПФАТНОСТ И СООДВЕТНОСТ НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ

ГОДИНА	2021		2023		
	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА
БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)					

Анализата на законодавството кое го регулира секторот земјоделство во делот на интегритетот не бележи промени споредено со претходната Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025. Ваквиот заклучок произлегува од тоа дека поголемиот број на релевантни закони не биле променети во периодот од објавувањето на првата Квалитативна анализа па до сега, или пак донесените промени не го таргетираат интегритетот и проблемите идентификувани во анализата. Па така, наведените состојби, проблеми и недостатоци во претходната анализа остануваат да бидат релевантни. Во овој дел, во анализата се констатира дека законската рамка во делот на вработувањето, законски заштитните механизми поврзани со судирот на интереси, пантофлажата и пријавувањето на средствата и подароците, транспарентноста, јавните набавки и капиталните инвестиции и заштитеното пријавување е воспоставена на централно ниво со системски закони кои ја регулираат оваа материја. Кога станува збор за проблемите во законодавството, како главен проблем останува непостоењето на процедура за вработување на помошно – технички лица како и отсуството на мерит процедури за именување на функционерите во секторот кои се вкупно осум. Тука спаѓаат директорите и замениците директори на Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за унапредување и развој на земјоделството и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој. Земајќи го сето ова предвид, оценката за сеопфатноста на законодавната рамка за интегритет останува да биде 8 од вкупно 15 бодови, односно, непроменета од претходната Квалитативна анализа.

7.3.2. ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалникот кој беше доставен до Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој.

Во однос на внатрешните политики за интегритет, направена е анализа на достапните документи објавени на веб-страниците на институциите во секторот земјоделство. Според Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, член 10, став 1 алинеја 8, внатрешните политики и постапки за интегритет кои се утврдуваат со интерни општи акти задолжително мора да се објавени на веб-страниците на институциите.

ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	2025 ГОДИНА
БОДОВИ (од 0 до 10 бодови)					

При анализата на политиките за интегритет и годишните планови за спречување на корупцијата на институциите како појдовна точка е земена Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025. Во овој дел земени предвид се генералните цели и мерки кои го таргетираат интегритетот во Стратегијата, но и конкретните мерки кои се однесуваат за секторот земјоделство.

Во однос на генералните цели и мерки за интегритет, Стратегијата го утврдува јакнењето на интегритетот и отчетноста во јавниот сектор како една од главните цели. Во таа насока, наведено е дека 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.

Што се однесува до конкретните мерки за интегритет во секторот земјоделство, Националната стратегија предвидува една активност, а тоа е спроведување на обуки на вработените за унапредување на нивните знаења и зголемување на интегритетот. Оваа активност треба континуирано да се спроведува и е дел од Мерката за зголемување на транспарентноста на постапките и запознавање на потенцијалните корисници со релевантни информации за полесен пристап до овие средства.

Од анализата на достапните документи на веб-страниците на институциите може да се заклучи дека од вкупно пет институции во секторот земјоделство, само две, односно Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Државниот инспекторат за земјоделство имаат донесено политика за интегритет. Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој на своите веб-страни немаат достапни политики за интегритет.

Кога станува збор за годишните планови за спречување на корупцијата, три институции, односно Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за Храна и ветеринарство, и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој ги имаат објавено тековните планови за 2024 година, додека пак Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството имаат објавено постари верзии на плановите. Па така, последниот објавен годишен план за спречување на корупцијата на Министерството е за 2023 година, а на Агенцијата е за 2022 година.

Политиката за интегритет на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство⁷¹ е донесена во 2022 година. Документот е генерално насочен кон воспоставување на правила и процедури за обезбедување на интегритет во работењето на институцијата, спречување на судири на интереси и обезбедување на заштитено пријавување. Политиката речиси воопшто не содржи мерки за градење на капацитетите на вработените, односно, не предвидува било какви обуки или тренинзи за интегритет.

Политиката ги опфаќа сите предвидени насоки од целта за јакнење на интегритетот во институциите, дефинирана во Националната Стратегија. Па така, првата компонента на политиката за интегритет на Министерството е јавен интерес и спречување на судир на интереси. Со оваа компонента се воспоставува правило за однесувањето на вработените и раководството во насока на избегнување на потенцијални состојби на судири на интереси, и насоки за одбивање подароци или евидентирање на подароците кои не можат да се вратат. Покрај ова, утврдена е и процедура за пријавување на потенцијални судии на интереси.

Втората компонента се однесува на професионалното и етичко работење. Во овој дел се утврдени стандарди на етичко однесување, како и обврската на вработените да се придржуваат до Кодексот за однесување на административни службеници а одговорните лица до Етичкиот кодекс за административни службеници.

Третата компонента се однесува на заштитеното пријавување на корупција и судир на интереси. Компонентата ја препознава позицијата и улогата на укажувачите и наведува дека Министерството обезбедува услови за заштитено внатрешно пријавување. Исто така, утврдена е и обврската за надлежните во Министерството да постапуваат согласно Правилникот за внатрешно пријавување и да ги информираат потенцијалните укажувачи

⁷¹ Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство. *Политика за интегритет*. Скопје, 2022. Достапно на: <https://www.mzsv.gov.mk/CMS/Upload/plan%20za%20integritet.pdf>

за процедурите за заштитено внатрешно пријавување и пријавувањето до надлежните институции.

Четвртата компонента се однесува на транспарентност, отчетност и партиципативност во работата на Министерството. Преку оваа компонента, Министерството се обврзува редовно да ја информира и вклучува јавноста во својата работа преку достапните алатки, како и да постапува согласно одредбите од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Освен ова, останати компоненти на политиката се управувањето со квалитет; ефикасно, економично и ефективно работење и управувањето со човечки ресурси.

Конкретната мерка за секторот земјоделство, која предвидува континуирано спроведување на обуки за вработените на тема интегритет, воопшто не е опфатена во политиката за интегритет на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство.

Во однос на мониторинг и евалуација на спроведување на политиката за интегритет, документот содржи поглавје кое се однесува на спроведување, следење и известување за спроведувањето на политиката за интегритет. Во овој дел се утврдува одговорноста за спроведувањето на политиката како колективна и индивидуална, и дека раководните структури се одговорни за спроведување на системот на интегритет и негова промоција преку лично однесување. Понатаму, наведено е дека раководните лица и вработените се должни да го пријават секое незаконско однесување и дека раководните структури навремено ја информираат јавноста за случаите на повреда на етиката и интегритетот. Во политиката за интегритет нема утврдено јасен план, со дефинирани мерки и активности, на спроведување на политиката, како и мониторинг и евалуација на спроведувањето.

Планот за спречување на корупцијата на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство за 2023 година⁷² содржи седум главни мерки. Мерките кореспондираат со општите цели кои се наведени во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025. Активностите кои се опфатени со мерките вклучуваат изработка на потребна документација и воспоставување на соодветни процедури, но и работа со човечкиот фактор, односно јакнење на капацитетите на вработените. Областите кои се опфатени со активностите се јакнење на интегритетот на вработените, почитување на етичкиот кодекс, примена на соодветната законска регулатива, отчетност и транспарентност, департизација и деполитизација, зајакната меѓуинституционална и меѓународна соработка.

Што се однесува до конкретните мерки за секторот земјоделство во Националната стратегија, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство ја сноси одговорноста за спроведување на речиси сите предвидени мерки. Иако ни една од мерките не е директно пренесена во Планот на Министерството, дел од нив се опфатени во склоп

⁷² Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство. *Годишен план за проценка од ризици од корупција во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство за 2023 година*. Скопје, 2022 година. Достапно на: https://www.mzsv.gov.mk/CMS/Upload/Interni_akti/Godiшен_план_за_проценка_на_ризици_од_корупција_2023_година_removed.pdf

на пошироките области, како на пример јакнењето на капацитетите на вработените и воспоставувањето на процедури за транспарентност.

Во однос на имплементација, мониторингот и евалуацијата на мерките, Годишниот план за спречување на корупцијата на Министерството предвидува акциски план со утврдени одговорни лица и рокови за секоја активност поединечно. Акцискиот план има и посебен дел за финансиските импликации на активностите, но тој дел е непополнет.

Политиката за интегритет на Државниот инспекторат за земјоделство⁷³ е донесена во 2023 година. Документот е исто така генерално насочен кон воспоставување на правила и процедури за обезбедување на интегритет во работењето на институцијата, спречување на судири на интереси и обезбедување на заштитено пријавување, но содржи и мерки за градење на капацитетите на вработените.

Политиката ги опфаќа сите предвидени насоки од целта за јакнење на интегритетот во институциите, дефинирана во Националната Стратегија. Па така, како еден од стандардите во политиката за интегритет на Државниот инспекторат е заштита на јавниот интерес и спречување на судирот на интереси. Во овој дел се обврзуваат вработените да даваат приоритет на јавниот, пред приватниот интерес и да придонесат во градењето на организациска култура која не толерира судир на интереси. Исто така, се воспоставува и јасна постапка за идентификација и декларирање на лични интереси, правила за однесување во случај на потенцијални ризици од судир на интереси, како и транспарентност во процесот на решавање на судир на интереси.

Втор стандард од политиката за интегритет е почитувањето на етичкиот кодекс. Тука се воспоставува должноста на сите вработени и функционери во инспекторатот да го почитуваат кодексот кој е релевантен за нив, но и обврската на Инспекторатот да развие механизми за следење на почитувањето на кодексот.

Трет стандард е транспарентноста и пристапот до информации од јавен карактер. Во овој дел наведено е дека инспекторатот се стреми кон активна транспарентност и обезбедува навремени, соодветни и вистинити информации за граѓаните, притоа почитувајќи го правото на заштита на лични податоци.

Четвртиот стандард се однесува на заштитеното пријавување од укажувачи. Во овој дел се воспоставува јасна процедура за заштитено внатрешно пријавување и се назначува лице за прием на пријави од укажувачи.

Покрај ова, политиката за интегритет содржи стандарди за управување со човечки ресурси, наменско рационално и ефикасно управување со јавни ресурси и управување со квалитет.

Конкретната мерка за секторот земјоделство, која предвидува континуирано спроведување на обуки за вработените на тема интегритет, е опфатена во политиката за интегритет на Државниот инспекторат за земјоделство, преку утврдување на обврската на инспекторатот

⁷³ Државен инспекторат за земјоделство. Политика на интегритет. Скопје, 2023 година. Достапно на: https://diz.gov.mk/wp-content/uploads/2023/03/Politika_na_integritet_DIZ_compressed.pdf

за градење на капацитетите, редовна едукација и поддршка на служените лица во процесот на исполнување на обврските кои произлегуваат од стратегијата.

Во однос на мониторинг, евалуација, и спроведување на политиката, документот има посебна секција во која се утврдува одговорноста за спроведувањето и кај вработените и кај раководителите. Понатаму, се воспоставува двостепен систем за следење и известување за примена на системот за интегритет, односно, на ниво на инспекторатот и на ниво на надлежна институција, ДКСК. Системот функционира на начин што инспекторатот спроведува внатрешни контроли за примена на стандардите за интегритет и овозможува на ДКСК да го следи спроведувањето на системот за интегритет. Одговорноста за ова е лоцирана кај назначеното лице за интегритет во институцијата.

Планот за спречување на корупцијата на Државниот инспекторат за земјоделство за 2024 година⁷⁴ содржи 10 главни мерки. Сите мерки кореспондираат со општите цели кои се наведени во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 и се во насока на воспоставување на соодветни правила, процедури и процеси за превенција и намалување на корупцијата, судирот на интереси и воспоставување на интегритет во работењето на институцијата. Покрај ова, планот предвидува и работа со човечкиот фактор преку градење на капацитетите на вработените за интегритет, примена на соодветните законски одредби за борба против корупцијата, професионализација и департизација, но и зајакнување на довербата на граѓаните во институциите.

Што се однесува до конкретните мерки за секторот земјоделство во стратегијата, за една мерка одговорноста е лоцирана кај Државниот инспекторат за земјоделство, а тоа е Формирање на посебен орган за инспекциската служба за храна или преземање на инспекторите во Државен инспекторат за земјоделство, а таа мерка не е спомената во Годишниот план за спречување на корупцијата на инспекторатот.

Во однос на имплементација, мониторингот и евалуацијата на мерките, Годишниот план за спречување на корупцијата на Државниот инспекторат за земјоделство содржи акциски план со дефинирани мерки, активности, лоцира одговорни лица и временски рокови за спроведување на активностите. Акцискиот план содржи и посебен дел за финансиските импликации на секоја од мерките, но тој дел е непополнет. Исто така, во планот се утврдени и три индикатори за спроведување на активностите, како и надлежни лица во институцијата за следење на реализацијата на годишниот план.

Планот за спречување на корупцијата на Агенцијата за храна и ветеринарство за 2024 година⁷⁵ содржи 20 активности. Сите активности кореспондираат со општите цели кои се наведени во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025. Активностите ги таргетираат вработувањата, транспарентноста и отчетноста во работењето на институцијата, како и воспоставувањето на соодветни правила, процедури,

⁷⁴ Државен инспекторат за земјоделство. *Годишен план за спречување и борба против корупција во Државниот инспекторат за земјоделство за 2024 година*. Скопје, 2023. Достапно на: https://diz.gov.mk/wp-content/uploads/2023/12/Г О Д И Ш Е Н - П Л А Н - З А - Б О Р Б А - П Р О Т И В - К О Р У П Ц И Ј А - В О - Д И З - 2024_compressed_compressed-2.pdf

⁷⁵ Агенција за храна и ветеринарство. *Годишен план за спречување на корупција на Агенцијата за храна и ветеринарство за 2024 година*. Скопје, 2023 година. Достапно на: <https://drive.google.com/file/d/1Wtjkh6voYkNbGN9rFB9ZqcGkVm3JFTU/view>

и процеси за превенција и намалување на корупцијата, судирот на интереси, воведување на интегритет во работењето на институцијата. Планот предвидува и работа со човечкиот фактор преку едукација на вработените за интегритет, примена на соодветните законски одредби за борба против корупцијата, професионализација и департизација, но и зајакнување на довербата на граѓаните во инспекторите.

Во однос на конкретните мерки за секторот земјоделство во Националната стратегија, исто ко и во случајот со Државниот инспекторат за земјоделство, стратегијата лоцира одговорност кај Агенцијата за храна и ветеринарство за една мерка, односно, Формирање на посебен орган за инспекциската служба за храна или преземање на инспекторите во Државен инспекторат за земјоделство. Мерката не е спомената ниту во Годишниот план за спречување на корупцијата на Агенцијата.

Во планот се утврдени одговорни лица а спроведување на мерките и нивна евалуација, но не содржи план детален акциски план, ниту план за евалуација. Наместо тоа, во текстот е наведено е дека планот ќе се надогради со оперативни документи со прецизно утврдени рокови и индикатори за спроведување на активностите.

Годишниот план за спречување на корупцијата на Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој за 2024 година⁷⁶ утврдува осум сегменти од работењето на Агенцијата во кои треба да се обрне внимание на ризиците од корупција. Од дефинираните сегменти, три ги опфаќаат јавните набавки, додека пак останатите се однесуваат на кадровска политика, постапување по пријавите од укажувачи, надзор во работењето, и постапување со финансии. Активностите во планот кореспондираат со општите цели кои се наведени во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025, но не опфаќаат голем дел од нив. Во делот за јавните набавки, најмногу внимание се посветува на човечкиот фактор, градењето на капацитетите, управување со потенцијални влијанија и слично, додека пак останатиот дел од планот е повеќе фокусиран на воспоставување на соодветни процедури за транспарентно и етичко работење, надзор, кадровска политика итн.

Националната стратегија за спречување на корупцијата 2021-2025 утврдува одговорност на Агенцијата за четири активности, и тоа: Зајакнување на човечките ресурси заради навремено постапување по барања за финансиска поддршка, Воспоставување на надлежност за поднесување на барања за директни плаќања (субвенции) кај еден надлежен орган за континуирана постапка на апликација, Донесување на законско решение за воспоставување советодавни служби за давање помош на потенцијалните корисници за доделување на финансиска поддршка, Воспоставување процедури за транспарентност. Овие четири активности не се директно пренесени во Планот на Агенцијата, но може да се каже дека две од нив се делумно опфатени во планот, односно активноста за зајакнување на човечките ресурси и активноста за воспоставување на процедури за транспарентност.

⁷⁶ Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој. Годишен план за спречување на корупција за 2024. Скопје, 2023. Достапно на: <https://www.ipardpa.gov.mk/Upload/Documents/GODISEN%20PLAN%20SPRECUVANJE%20KORUPCIJA%202024%20SCAN.pdf>

Документот не содржи план за спроведување и евалуација на мерките, ниту пак утврдува одговорни лица за тоа.

Годишниот план за спречување на корупцијата на Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството за 2022 година⁷⁷ се заснова на повеќе цели и принципи, како и пет главни мерки кои се во согласност со општите цели наведени во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025. Мерките се фокусираат на јавните набавки, интегритетот, транспарентност и отчетност, законито работење, а насочени се кон воспоставување на соодветните процедури и правила, но и градење на капацитетите на вработените.

Во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025, Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството е надлежна за спроведување на четири активности, и тоа: Зајакнување на човечките ресурси заради навремено постапување по барања за финансиска поддршка; Донесување на законско решение за воспоставување советодавни служби за давање помош на потенцијалните корисници за доделување на финансиска поддршка; Да се воспостават процедури за транспарентност и известување на потенцијалните корисници за условите за доделување на финансиска поддршка; и Да се спроведат обуки на вработените за унапредување на нивните знаења и зголемување на интегритетот. Во Годишниот план за спречување на корупцијата на Агенцијата не се директно пренесени мерките од Националната стратегија, но поголемиот дел од нив се опфатени преку пошироките области и активностите. Па така, планот го опфаќа зајакнувањето на капацитетите со квалификувани и обучени кадри општо и во областа на интегритетот, како и зголемување на институционалната транспарентност согласно обврските во Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Што се однесува до спроведување, мониторинг и евалуација на мерките, во планот има утврдено одговорно лице за прашања поврзани со интегритетот и судирот на интереси. Секој сектор во институцијата е одговорен за спроведување на одредена активност во планот и за тоа известува пред одговорното лице, но во планот не е наведено кој сектор за што точно е одговорен. Документот не содржи јасен акциски план, план за мониторинг и евалуација, ниту утврдени рокови за спроведувањето на активностите.

Од добиените податоци може да се види дека сите институции имаат достапни годишни планови за спречување на корупцијата на своите веб-страници, додека пак само две институции имаат донесено политика за интегритет. Сепак, само три институции, односно Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за Храна и ветеринарство, и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој имаат достапни тековни планови за 2024 година, додека пак Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството имаат објавено постари верзии на плановите. Поради тоа, од предвидените 10 бодови, доделени се 8.

⁷⁷ Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството. *Годишен план за спречување корупција и проценка на ризици 2022 година*. Скопје, 2021 година. Достапно на: https://agencija.gov.mk/download/Godisen-plan-za-sprecurvanje-korupcija-i-procenka-na-rizici_2022.pdf

7.3.3. ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ

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

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

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалниците кои беа доставени до Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој.

За анализата на внатрешните политики за интегритет направена е анализа на објавените документи на веб-страниците на институциите. Согласно законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, податоците кои се однесуваат на слободните работни места, огласите за вработување, овластено лице за заштитено пријавување, податоците поврзани со јавните набавки, службеното лице назначено за пристап до информациите од јавен карактер мора да се јавно достапни на веб-страниците на институциите.

КОРИСТЕЊЕ НА МЕХАНИЗМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКТИКАТА

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	2025 ГОДИНА
БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)					

Од добиените податоци од институциите како и од анализата за документите достапни на нивните веб страни може да се заклучи дека Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој ги користат во пракса востановените политики за интегритет, имаат објавено акти за внатрешна организација и за систематизација на работните места, годишен план за јавни набавки, процедура за заштитено внатрешно пријавување, политика за интегритет, упатство за спречување и управување со судир на интереси, етички кодекс и други интерни процедури. Поради ваквата ажурност и во делот на користењето на политиките за интегритет од можни 15 бодови се доделени сите 15.

Анализата на достапните документи на веб-страниците на институциите покажува исчекор во однос на донесувањето и достапноста на внатрешните процедури и постапки за интегритет во секторот земјоделство, споредено со претходната Квалитативна анализа на ранливите сектори од 2022 година. Па така, анализираниите институции, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство, Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој, по 2022 година имаат донесено и објавено повеќе документи кои се однесуваат на унапредувањето на интегритетот, спречувањето на корупцијата и судирот на интереси. Институциите донеле годишни планови за спречување на корупцијата, правилници за систематизација на работните места, интерни акти за спречување на судири на интереси, политики за интегритет, упатства за спречување на судир на интереси, а ги објавиле и релевантните ревизорски извештаи и годишни планови за јавни набавки. Прогресот варира помеѓу институциите, односно, не сите ги имаат донесено и објавено сите овие документи, или пак ги имаат достапни само застарените верзии на одредени документи. Сепак, може да се каже дека определено ниво на напредок е постигнато во секоја наведена институција, а со тоа и во секторот земјоделство како целост во однос на поставувањето на процедури и правила за спречување на судир на интереси, унапредувањето на политиките за интегритетот на институциите, спречување и пријавување на коруптивно однесување.

За утврдување на состојбата со ефективноста на надворешните механизми за контрола на интегритетот користени се достапните статистички информации од Државната комисија за спречување на корупцијата, Јавното обвинителство, Државната комисија за жалби по јавни набавки и државниот завод за ревизија. Во овој дел останува проблематично немањето на централизирана статистика и податоци за антикорупциските предмети, констатирано во претходната Квалитативна анализа на ранливите сектори.

ЕФЕКТИВНОСТ НА НАДВОРЕШНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛА

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	2025 ГОДИНА
БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)					

Согласно податоците во Годишниот извештај за работа на ДКСК за 2023 година⁷⁸ во однос на секторот земјоделство доставени се две иницијативи до Агенцијата за храна и ветеринарство за поведување постапка за утврдување на одговорност на службено лице поради судир на интереси.

⁷⁸ Државна комисија за спречување на корупцијата. *Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата за 2023 година*. Скопје, 2024. Достапно на: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/03/1-%D0%93%D0%98-2023-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD.pdf>

Во извештајот за работата на јавните обвинителства во 2023 година⁷⁹ нема податоци за утврдени кривични дела за прекршување на правилата за интегритетот во секторот земјоделство.

Последниот објавен извештај на Државната комисија за жалби по јавни набавки е за 2021 година⁸⁰ и во него нема утврдени прекршувања на правилата за набавки во секторот земјоделство.

Во 2023 година, Државниот завод за ревизија (ДЗР)⁸¹ има извршено ревизија на успешност која ги опфаќа Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Агенцијата за храна и ветеринарство. По овој извештај нема информации, ниту извештај за ревизија за спроведување на препораките од ДЗР како би се констатирал процентот на спроведени препораки на ДЗР во секторот.

Во последниот извештај за работата на Агенцијата за слободен пристап до информации од јавен карактер за 2023 година⁸² нема регистрирани прекршувања на транспарентноста во секторот.

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

7.3.4. ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ

Задоволството на граѓаните од услугите во секторот земјоделство и перцепцијата за корупцијата во секторот не може да се утврдат бидејќи нема достапни податоци на Balkan Public Barometer, ниту пак останати релевантни истражувања во овој дел. Поради ова, не може да се изврши проценка на задоволството на граѓаните од секторот земјоделство.

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	2025 ГОДИНА
БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)					

7.4. ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ ЗЕМЈОДЕЛСТВО

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	ГОДИНА	2025 ГОДИНА
--------	----------------	--------	--------	--------	----------------

⁷⁹ Јавно обвинителство на Република Северна Македонија. *Извештај за работата на јавните обвинителства во 2023 година*. Скопје, 2024. Достапно на: <https://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2024/07/godishen-izveshta%D1%98-2023-finalna-verzi%D1%98a-2.pdf>

⁸⁰ Државна комисија за жалби по јавни набавки. *Извештај за 2021 година*. Скопје, 2022. Достапно на: <https://dkzin.gov.mk/sites/default/files/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%202021-p.pdf>

⁸¹ Државен завод за ревизија. Ревизии земјоделство: <https://dzt.mk/mk/revizii/zivotna-sredina-ekonomija-transport/oblast-zemjodelstvo>

⁸² Агенција за слободен пристап до информации од јавен карактер. *Годишен извештај за 2023 година*. Достапно на: <https://aspi.mk/wp-content/uploads/2024/04/godisen-izvestaj-2023-komplet.pdf>

Реализација за Стратегијата (вкупно 50 бодови)	0 бодови	/		3,3	
Интегритет (вкупно 50 бодови)	32 бодови	/		бодови	
ВКУПНО СЕКТОР ЗЕМЈОДЕЛСТВО (од 0 до 100 бодови)	32 бодови	/		,3 бодови	
ВКУПНО СЕКТОР ЗЕМЈОДЕЛСТВО (од 0 до 5)		/			

РЕЗИМЕ: Од направената проценка произлегува дека од вкупно 95 бодови во секторот земјоделство (поради немање на податоци и истражувања за задоволството на граѓаните) има 37,3 бодови, и тоа пред се заради постоењето на системска законска рамка за вработување, јавни набавки, транспарентност и заштита на укажувачи. Во извештајниот период реализирана е само една активност од Акцискиот план.

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

8.1. СТРУКТУРА НА СЕКТОРОТ И КЛУЧНИ УСТАНОВИ

Секторот јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост го сочинуваат два субјекти кои имаат сличен статус, односно, јавните претпријатија и компаниите во државна сопственост. Основачи на овие субјекти можат да бидат и централната власт и општините. Според извештајот на МИОА за 2023 година⁸³, во државата има вкупно 159 јавни претпријатија со 16.887 вработени. Исто така, има 14 компании во државна сопственост во кои државата е сопственик на 100% од акциите. Нема достапни податоци за трговски друштва во сопственост на општините, но согласно законската рамка секоја општина може да основа трговско друштво. На централно ниво, клучни јавни претпријатија се Јавното претпријатие за железничка инфраструктура и Јавното претпријатие за државни патишта, додека пак на локално ниво клучни се Јавното сообраќајно претпријатие Скопје и

⁸³ Министерство за информатичко општество и администрација. Извештај од регистарот за вработените во јавниот сектор за 2023 година. Скопје, 2024. Достапно на: https://www.mioa.gov.mk/content/ФИНАЛЕН_ИЗВЕШТАЈ_за_2023_година_01.04.2024.pdf

Јавното претпријатие Водовод и канализација Скопје. Што се однесува до клучните акционерски друштва на државно ниво, тука спаѓаат АД ЕСМ и АД МЕПСО.

8.2. УТВРДЕНА СОСТОЈБА И ГЛАВНИ АКТИВНОСТИ ВО СЕКТОРОТ ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА И ТРГОВСКИ ДРУШТВА ВО ДРЖАВНА СОПСТВЕНОСТ СОГЛАСНО СТРАТЕГИЈАТА

Националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси, за периодот 2021-2025 дефинира три приоритетни цели во секторот јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост, и тоа:

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

Во насока на реализација на утврдените цели, Акцискиот план за реализација на Стратегијата предвидува во периодот 2021 – 2025 година да бидат спроведени следните мерки и активности:

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

основани од Владата и локалната самоуправа.	3.2. Донесување на единствен закон со кој ќе се уреди работењето на овие категории правни субјекти
---	--

8.2.1. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВНАТА РАМКА

Законот за јавните претпријатија и Законот за трговските друштва се двата најрелевантни закони кои ги регулираат јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост.

Законот за јавните претпријатија⁸⁴ го регулира основањето на јавните претпријатија, нивното раководење, вработувањето на давателите на јавни услуги и други прашања во однос на статусот на јавните претпријатија и вработените во нив. Најрелевантни одредби од законот поврзани со антикорупциските политики се оние кои се однесуваат на именувањето на директорите и членовите на управните и надзорните одбори, извршувањето на надлежностите од страна на управните и надзорните одбори и вработувањето на давателите на јавни услуги.

Претходната Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025⁸⁵ како проблем во законскиот текст го утврдува отсуството на мерит постапки за именување на директори, членови на управните и надзорните одбори во јавните претпријатија, и вработувањето на давателите на јавни услуги. Од претходната квалитативна анализа па до сега законот е менуван два пати, а промените опфаќаат дел од идентификуваните проблеми. Поточно, со законските промени се дорегулира именувањето на членовите на управните и надзорните одбори на јавните претпријатија, а со цел воспоставување на мерит процедури. Во таа насока, промените ја опфаќаат постапката за селекција на кандидатите во сите фази. Најпрво, поставени се временски рокови, начин и место на објавување на огласите. Потоа, листата на потребни критериуми кои еден кандидат треба да ги исполнува е проширена и дефинира какви профили на кандидати се бараат за позициите, во однос на потребното работно искуство и во кои области. Дорегулиран е и процесот на селекција во насока на поставување на рокови за спроведување на административната проверка и интервјуата, известување на кандидатите и зголемување на транспарентноста на целиот процес. Додадено е и дека на интервјуата се користат ситуациони и стручни прашања, како и практични задачи со цел утврдување на потребните знаења и вештини на кандидатите за извршување на работните задачи. Законските промени вклучуваат и утврдување на бројот на членови на управните и надзорните одбори на јавните претпријатија според бројот на жители во релевантната општина, ги додефинираат условите за нивно разрешување, и го поврзуваат правото и висината на надоместок со нивното учество на седници на одборите.

⁸⁴ („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/96, 9/97, 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 97/10, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15, 39/16, 64/18, 35/19, 275/19, 89/22 и 274/22

⁸⁵ Ѓорѓиевски, Југослав; Матески, Сашо; Хаџи Зафиров, Жарко. Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени со Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025. Скопје, 2022. Достапно на: https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/06/АНАЛИЗА_ДКСК.pdf

Со овие законски измени направен е позитивен исчекор во насока на воспоставување на мерит процедури за избор на членови на управните и надзорните одбори на јавните претпријатија. Она што останува релевантно од основната анализа е недостатокот на мерит процедури за вработување на даватели на јавни услуги и избор на директори.

Законот за трговските друштва⁸⁶ ги уредува: трговецот (според дејноста, формата, природата и обемот на дејноста, уписот); трговецот - поединец; основната главнина; уделите и акциите; договорот за друштвото; односно статутот на друштвото; преддруштвото; времето на траење на друштвото; својството на правно лице на друштвото (правниот субјективитет); подружниците; одговорноста за обврските на друштвото; посебната одговорност на содружниците, односно на акционерите; лицата кои можат, односно лицата кои не можат да основаат друштво; условите под кои странско лице може да биде содружник, односно акционер; правата на странските лица; ништовноста на друштвото; влоговите (парични и непарични); забраната за ослободување од обврската за уплата, односно внесување на влог; учеството во добивката; правото на информираност на содружникот, односно на акционерот; правниот режим на имотот на друштвото; заштитата на правата на содружниците, односно на акционерите пред судот; оцената на законитоста; белезите на трговското друштво (фирмата, седиштето, предметот на работење); застапувањето (застапник по закон, застапник по полномошно и полномошник по вработување); трговскиот полномошник; трговскиот патник; трговскиот регистар; уписите во трговскиот регистар и нивното објавување; условите за основање, управувањето, надзорот; намалувањето и зголемувањето на основната главнина; односите меѓу содружниците, односно акционерите; и другите прашања коишто се од значење за различните форми на трговските друштва, јавното трговско друштво, командитното друштво, друштвото со ограничена одговорност, акционерското друштво и командитното друштво со акции; големите зделки и зделките на друштвото со заинтересирана страна; трговските книги; годишните сметки и финансиските извештаи и нивната ревизија; дивидендата; учеството во други трговски друштва (поврзани друштва); консолидираните годишни сметки и консолидираните финансиски извештаи; преобразбата на друштвото од една во друга форма на друштво; присоединувањето, спојувањето и поделбата на друштвата; ликвидацијата на друштвото; стопанската интересна заедница; странското трговско друштво и странскиот трговец-поединец; подружниците на странско друштво, односно на странски трговец поединец и претставништва на странски друштва; контролата и надзорот; казнените одредби како и на преодниот режим за примената на овој закон. Законот е променет еднаш по објавувањето на претходната Квалитативна анализа на ранливите сектори. Сепак, бидејќи промените не ги опфаќаат констатираните слабости во анализата, тие остануваат да бидат и понатаму релевантни. Па така, како проблематично во овој закон е посочено тоа што тој е наменет за приватни фирми и минимално ги опфаќа трговските друштва во целосна и доминантна државна сопственост, односно, преку тоа што поставува минимални критериуми за избор на управител. Анализата исто така укажува на тоа дека законот воопшто не е соодветен за трговските

⁸⁶ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/04, 84/05, 25/07, 87/08, 42/10, 48/10, 24/11, 166/12, 70/13, 119/13, 120/13, 187/13, 38/14, 41/14, 138/14, 88/15, 192/15, 6/16, 30/16, 61/16, 64/18, 120/18, 290/20, 215/21 и 99/22

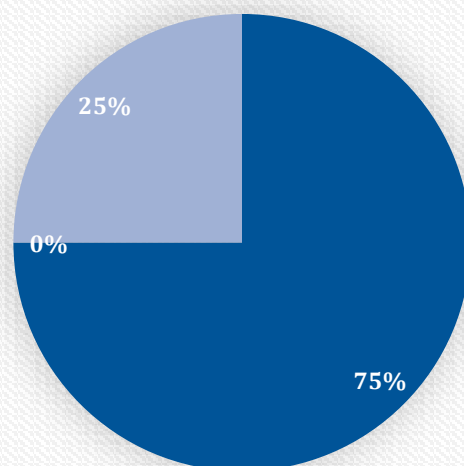
друштва во државна сопственост бидејќи не содржи критериуми и постапки за раководење и вработување, правејќи го особено ранлив на коруптивни активности.

8.2.2. СТЕПЕН НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ОД СТРАТЕГИЈАТА

Ред. бр.	Активност	Рок	Реализација (2023)
1.	Воспоставување на регистар и негово ажурирање со податоци за сопствеништвото и финансиските резултати во претпријатијата	Прва половина на 2022	Нереализирана
2.	Изготвување на антикорупциска програма за претпријатијата во доминантна сопственост на државата и ЕЛС	Втора половина на 2023 година	Реализирана
3.	Усвојување на антикорупциската програма за претпријатијата во доминантна сопственост на државата и ЕЛС од страна на Владата	Прва половина на 2024	Недоспеана
4.	Воспоставување на ефикасен мониторинг на примената на програмата	Втора половина на 2024- континуирано	Недоспеана
5.	Компаративна анализа на законодавството со земјите од регионот и земји членки на ЕУ во насока на детектирање на добри решенија	Втора половина на 2022	Нереализирана
6.	Донесување на единствен закон со кој ќе се уреди работењето на овие категории правни субјекти	Прва половина на 2023	Нереализирана

Во Акцискиот план за спроведување на Националната стратегија, предвидени се по две активности кои треба да се спроведат во 2022, 2023 и 2024 година. Годишниот извештај за спроведувањето на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за 2023 година не бележи значаен напредок во спроведувањето на мерките во областа јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост. Па така, од четирите активности кои требале да бидат спроведени во 2022 и 2023 година, само една активност е целосно реализирана, додека пак останатите три активности остануваат нереализирани.

Вкупен степен на реализација во областа ЈП и АД во државна сопственост



■ Нереализирани ■ Во тек ■ Реализирани

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА	2024 ГОДИНА	2025 ГОДИНА
ПРЕДВИДЕНИ АКТИВНОСТИ					
РЕАЛИЗИРАНИ АКТИВНОСТИ					
ПРОЦЕНТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА			%		
БОДОВИ (од 0 до 50 бодови)			8,3		

За почетната проценка за реализација на стратегијата се предвидени 50 бодови. Со оглед на тоа што во секторот јавни претпријатија заклучно со 2023 вкупно се предвидени 4 активности, од кои 2 требале да бидат спроведени во 2022, и 2 во 2023 година, секоја активност носи 12,5 поени. До сега, во 2023 година била реализирана една од двете предвидени активности. Поради тоа, за степенот на реализација на мерките од стратегијата во 2023 година доделени се 12,5 поени.

8.3. ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ИНТЕГРИТЕТОТ

Во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 се дефинирани повеќе приоритетни прашања поврзани со интегритетот. Тука, како хоризонтални прашања споменати се транспарентноста, јавните набавки, судирот на интереси, вработувањата и заштитено внатрешно пријавување. Во овој дел од Анализата е користена Методологијата за проценка на интегритетот. При тоа овој дел од анализата е структуриран во два дела и тоа:

- Законодавство/постапки и
- Практична примена/успешност.

8.3.1. ЗАКОНОДАВСТВО/ПОСТАПКИ

Анализата на законодавството во однос на интегритетот е направена преку:

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

Со законската рамка за интегритет опфатени се постапките за вработување и именување, пријавувањето на судирот на интереси, транспарентноста, јавните набавки и заштитеното внатрешно пријавување, при што е констатирана следнава состојба:

Транспарентно вработување врз основа на заслуги

Вработените во јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост имаат статус на административни службеници, даватели на јавни услуги или помошно-технички лица. Два закони го регулираат вработувањето на административните службеници, и тоа Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор. Законот за работни односи го уредува вработувањето на помошно-техничките лица, а Законот за јавните претпријатија содржи одредби за вработувањето на давателите на јавни услуги. Законот за административни службеници, Законот за вработените во јавниот сектор како и Законот за работни односи се непроменети по објавувањето на посновната анализа на ранливите сектори од 2022 година. Па така, недостатоците и препораките кои произлегуваат од анализата на овие закони се сеуште релевантни. Според квалитативната анализа, постапките за вработување регулирани со Законот за административни службеници се релативно транспарентни, иако постои простор за подобрување. Понатаму, вработувањата на помошно-техничките лица остануваат нерегулирани. Исто така, како проблем е посочен недостатокот на мерит процедури при вработувањата во акционерските друштва во државна сопственост. За овие вработувања целосно се применуваат одредбите од Законот за работни односи, бидејќи тие не се сметаат за вработени во јавниот сектор. Ваквиот статус на вработените анализата го оценува како отворена можност за корупција, бидејќи согласно Законот, менаџментот има целосно дискреционо право кога станува збор за вработувањата. Проблем се и именувањата во управните, надзорни и акционерски одбори, како и директорите на акционерските друштва во државната сопственост.

Во анализата како проблематично е посочено и немањето на мерит процедури за вработувањата и именувањата на членовите на управните и надзорните одбори и директорите на јавните претпријатија, регулирани со Законот за јавни претпријатија. По анализата, Законот е променет два пати, а измените се во насока на воспоставување на мерит процедури за избор и именување на членовите на управните и надзорните одбори на јавните претпријатија. Промените ја регулираат целосната постапка за избор, од објавувањето на јавниот оглас па се до изборот и информирањето на кандидатите, во

насока на зголемување на транспарентноста и селекција на кандидати врз основа на нивните компетенции.

Со најновите измени на Законот за јавните претпријатија⁸⁷ направени се неколку измени релевантни за предметот на анализа. На прв поглед, воочлива е тенденцијата за промени во начинот на селекција и назначување на членовите на управните одбори, што се одразува преку следните измени:

1. **Објавување на повикот:** Наместо повикот да се објавува и на страните на јавните претпријатија (ЈП) и Владата, како што било досега, отсега повикот ќе се објавува само на веб-страницата на Владата.
2. **Времетраење на објавата:** Претходно немало утврден рок за времетраењето на објавата, додека сега тој рок е ограничен на 5 дена.
3. **Состав на Комисијата за селекција:**
 - Претходно, за селекцијата одлучувала Комисијата за човечки ресурси и одржлив развој, формирана од Владата.
 - Сега, Комисијата ќе биде составена од:
 - Претседател и негов заменик, назначени од Канцеларијата на претседателот на Владата.
 - Еден член и негов заменик од Секторот за човечки ресурси во Генералниот секретаријат на Владата.
 - Еден член и негов заменик од вработените во Генералниот секретаријат на Владата.
 - Еден член и негов заменик од редот на вработените во јавното претпријатие.
4. **Барања за искуство:**
 - Се воведува задолжително барање за минимум 5 години искуство за сите членови.
 - Сепак, се намалуваат другите минимални критериуми за квалификација.
 - Претходно:
 - Два члена требаше да имаат најмалку 5 години искуство во областа на дејноста на јавното претпријатие.

⁸⁷ („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/96, 9/97, 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 97/10, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15, 39/16, 64/18 и 35/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19, 89/22, 274/22 и 208/24)

- Еден член требаше да има најмалку 3 години искуство во финансиското работење.
 - Еден член требаше да има најмалку 3 години искуство во правните работи.
 - Еден член требаше да има најмалку 3 години искуство во техничките науки.
- Сега овие специфични барања се изоставени.

5. Критериуми за селекција:

- Претходно, кандидатите морале да освојат најмалку 60% од вкупниот број бодови од сите фази на постапката за селекција за да бидат предложени за избор.
- Сега, овој минимален критериум е отстранет.

6. Назначување на вршители на должност (ВД):

- Периодот за вршители на должност се зголемува од три на шест месеци.
- ВД се назначуваат без спроведување на селекциска постапка.

Овие измени сугерираат централизација на процесот и поедноставување на критериумите за избор, но со тоа потенцијално може да се намали транспарентноста и квалитетот на селекцијата.

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

Законските заштитни механизми поврзани со судирот на интереси, пантофлажа и пријавување на средствата и подароците се содржани во Законот за спречување на корупција и судир на интереси. Сепак, она што останува релевантно од претходната квалитативна анализа е немањето на етички правила за однесување релевантни за јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост. Останува нерегулирано и прашањето за примање и пријавување на подароци.

Транспарентност и отчетност на институциите

Мерките за транспарентност и отчетност кои се однесуваат на јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост се содржани во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Законот, кој останува непроменет, во претходната Квалитативна анализа е оценет како добар механизам за отворено и транспарентно работење. Според законот, сите јавни институции, меѓу кои и јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост се обврзани на своите веб-

страни да ги објавуваат завршните сметки за финансиското работење и да објавуваат извештаи за работењето.

Отворени и транспарентни набавки и капитални инвестиции

Законот за јавни набавки се заснова врз начелото на транспарентност, кое обезбедува објавување на документите поврзани со јавните набавки на Електронскиот систем за јавни набавки. Тука спаѓаат плановите за јавни набавки, огласите и известувањата поврзани со постапките за јавни набавки, тендерските документации и договорите за јавни набавки, како и нивните измени и дополнувања. Електронскиот систем е управуван од Бирото за јавни набавки, а до него имаат пристап сите заинтересирани страни и пошироката јавност.

Законот на јавни набавки е непроменет по објавувањето на основната анализа. Па така, заклучоците, недостатоците и препораките утврдени од анализата на законскиот текст остануваат да бидат релевантни.

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

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

Како еден од најголемите ризици по интегритетот на системот на јавните набавки, анализата ја посочува можноста договорниот орган да спроведе постапка без јавен оглас, особено кога се работи за јавни набавки од крајна итност. Ваквите случаи овозможуваат заобиколување на вообичаените правила за транспарентност во јавните набавки, како и доделување на договорот по спроведени директни преговори со економскиот оператор без обврска да се обезбеди конкуренција во постапката. Поради тоа што не постојат критериуми за утврдување на итноста на определена набавка, анализата посочува дека ова е оставено на субјективно толкување од страна на одговорните лица и создава ризик од нарушување на начелата на конкуренција, транспарентност, еднаков третман и недискриминација на економските оператори, како и набавка на стоки работи и услуги по цени кои не соодветствуваат со пазарните.

Постапки за пријавување на неправилностите, обезбедувајќи соодветна заштита на укажувачите

Законот за заштита на укажувачите, кој се однесува и на јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост, го регулира пријавувањето на неправилностите и обезбедува соодветна заштита на укажувачите. Овој закон исто така е непроменет по објавувањето на Квалитативната анализа на ранливите сектори, така што остануваат исти релевантните принципи и одредби наведени во анализата. Тука е истакната одредбата според која процесот на укажување се врши пред овластено лице за прием на пријави на укажувачи, кое го овластува одговорното лице на институцијата. Исто така, наведено е и дека според Законот, одговорното лице министерството и инспекторатот се должни да овластат лице за ефикасно и координирано извршување на правата и обврските кои се однесуваат на класифицирани информации како и лице за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации.

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА	2024 ГОДИНА	2025 ГОДИНА
БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)	4				

Анализата на законодавството кое го регулира секторот јавни претпријатија и акционерски друштва во државна сопственост во делот на интегритетот покажува одреден степен на напредок споредено со претходната Квалитативна анализа на ранливите сектори утврдени во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025. Ваквиот заклучок произлегува од тоа дека иако поголемиот број на релевантни закони не биле променети во насока на таргетирање на утврдените проблеми во периодот од објавувањето на првата Квалитативна анализа па до сега, сепак Законот за јавни претпријатија бележи промени кои се значајни во однос на интегритетот. Па така, согласно последните законски измени во 2022 година, она што е опфатено во промените е проблемот идентификуван во претходната квалитативна анализа, односно, мерит процедурите за именување и назначување на челнови членови на управните и надзорните одбори на јавните претпријатија. Промените ја регулираат целосната постапка за избор, од објавувањето на јавниот оглас па се до изборот и информирањето на кандидатите, во насока на зголемување на транспарентноста и селекција на кандидати врз основа на нивните компетенции. Законските промени го поврзуваат правото на надомест со присуството на седниците на одборите, и го утврдуваат бројот на членови на управните и надзорните одбори според големината на релевантната општина. Овен оваа промена, останатите констатирани состојби и недостатоци во основната анализа и понатаму остануваат да бидат релевантни. Во овој дел анализата најпрво констатира дека законската рамка која се однесува на вработувањето, заштитните механизми поврзани со судирот на интереси, пантофлажата и пријавувањето на средствата и подароците, транспарентноста, јавните набавки и капиталните инвестиции и заштитеното пријавување е воспоставена на централно ниво со системски закони кои ја регулираат оваа материја. Кога станува збор за проблемите во законодавството, како главен проблем останува непостоењето на мерит процедури за вработувањето на давателите на јавни услуги и

помошно-техничките лица во јавните претпријатија, вработувањата и назначувањата на директори, членови на управни и надзорни одбори во акционерските друштва, пријавувањето на подароци и отсуството на етичките норми.

8.3.2. ПОСТОЕЊЕ НА ВНАТРЕШНИ ПОЛИТИКИ И ПОСТАПКИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалникот кој беше доставен до Јавно комунално претпријатие КОМУНАЛЕЦ ПО Пехчево, Јавно комунално претпријатие ВОДОВОД Битола, ЈП ПЕЛАГОНИЈА – КРИВОГАШТАНИ, Јавно Комунално Претпријатие ВОДОВОД И КАНАЛИЗАЦИЈА Прилеп, Ј.П Градски паркинг, АД ЕСМ, АД МЕПСО, Јавно комунално претпријатие ГАЗИ БАБА-2007 Скопје како и од анализа на документите достапни на нивните веб страни. До сега, само ЈП Комуналец Пехчево достави одговор на прашалникот.

Според Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, член 10, став 1 алинеја 8, внатрешните политики и постапки за интегритет кои се утврдуваат со интерни општи акти задолжително мор да се објавени на веб-страниците на институциите.

При анализата на политиките за интегритет и годишните планови за спречување на корупцијата на јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост како појдовна точка е земена Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025. Во овој дел земени предвид се генералните цели и мерки кои го таргетираат интегритетот во Стратегијата, но и конкретните мерки кои се однесуваат за секторот јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост.

Во однос на генералните цели и мерки за интегритет, Стратегијата го утврдува јакнењето на интегритетот и отчетноста во јавниот сектор како една од главните цели. Во таа насока, наведено е дека 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.

Што се однесува до конкретните мерки за интегритет во секторот јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост, Националната стратегија не предвидува конкретни активности за интегритетот. Сепак, може да се каже дека интегритетот индиректно е опфатен во трите мерки кои се однесуваат на подготовката, усвојување и мониторинг на антикорупциски програми за претпријатијата во доминантна државна сопственост. Одговорноста ја за овие активности ја сносат ДКСК и Владата, а од степенот на реализација на мерките од стратегијата (погоре во текстот) може да се види дека мерката која се однесува на подготовка на антикорупциските програми е веќе реализирана, додека пак нивното усвојување и мониторинг треба да се спроведат во 2024 година.

Од анализата на достапните документи на веб-страниците на избраните јавни претпријатија и трговските друштва во државна сопственост може да се заклучи дека од вкупно седум,

само АД МЕПСО има донесено политика за интегритет. ЈКП КОМУНАЛЕЦ ПО Пехчево, ЈКП ВОДОВОД Битола, ЈП ПЕЛАГОНИЈА – КРИВОГАШТАНИ, ЈКП ВОДОВОД И КАНАЛИЗАЦИЈА Прилеп, Ј.П Градски паркинг, Јавно комунално претпријатие ГАЗИ БАБА-2007 Скопје и АД ЕСМ, на своите веб-страни немаат достапни политики за интегритет.

Кога станува збор за годишните планови за спречување на корупцијата, само АД ЕСМ и АД МЕПСО на своите веб страни имаат објавено годишен план за спречување на корупцијата. Последниот објавен план на АД ЕСМ е за 2024 година, додека пак на АД МЕПСО е за 2021 година.

Политиката за интегритет на АД МЕПСО е донесена во 2024 година. Документот вклучува мерки кои се однесуваат на воведување на стандарди и процедури за воспоставување на интегритет во работењето на компанијата, како и јакнење на капацитетите на институцијата со цел имплементација и поддршка на системот за интегритет.

Политиката ги опфаќа сите предвидени насоки од целта за јакнење на интегритетот дефинирана во Националната Стратегија. Па така, првата компонента на политиката за интегритет на АД МЕПСО е заштита на јавниот интерес и спречување на судир на интереси. Со оваа компонента се воспоставува правило за однесување на вработените и раководството во насока на давање приоритет на јавниот интерес и избегнување на потенцијални состојби на судири на интереси, и се утврдува процедура за декларирање на лични интереси и управување со ситуации на потенцијални судири на интереси.

Втората компонента се однесува на почитување на етичкиот кодекс кој е релевантен за секој вработен, а особено на позицијата на службеното лице. Во овој дел се утврдени стандарди на етичко однесување, како и обврската на вработените да се придржуваат до Етичкиот кодекс на АД МЕПСО.

Третата компонента се однесува на транспарентност и пристап до информациите од јавен карактер. Преку оваа компонента, АД МЕПСО се обврзува соодветно, навремено и редовно да ја информира јавноста во својата работа преку достапните алатки, притоа почитувајќи го правото на приватност и заштита на личните податоци. Исто така, се утврдува забрана за службените лица да ги користат службените информации за лична корист и предност или корист и предност на некој друг.

Четвртата компонента се однесува на заштитеното пријавување од укажувачи. Во овој дел е наведено дека АД МЕПСО усвојува процедура за заштитено пријавување од укажувачи и има назначено лице за прием на пријави од укажувачи.

Освен ова, останати компоненти на политиката се управувањето со квалитет и стандарди; оневозможување на дискриминација на дискриминација на корисниците на електропреносниот систем, наменско рационално и ефикасно управување со јавните ресурси и управување со човечки ресурси врз основа на систем на заслуги и квалификации.

Во однос на спроведување, мониторинг и евалуација на политиката за интегритет, документот содржи посебно поглавје во кое се утврдува одговорноста на раководните лица за спроведување на системот на интегритет и негова промоција преку лично однесување.

Освен тоа, наведено е и дека компанијата е посветена на градење на капацитетите за примена на системот на интегритет преку редовни обуки, како и овозможување на советување за дилеми. Во политиката нема утврдено јасен акциски план за спроведување на мерките, но поставен е двостепен систем за мониторинг и евалуација, односно, на ниво на АД МЕПСО и на ниво на надлежната институција, ДКСК. Системот функционира на начин што АД МЕПСО спроведува внатрешни контроли за примена на стандардите за интегритет и овозможува на ДКСК да го следи спроведувањето на системот за интегритет.

Планот за спречување на корупцијата на АД МЕПСО за 2021 година содржи седум главни мерки. Мерките во поголемиот дел ги опфаќаат областите кои се наведени во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 и се во насока на воспоставување на соодветни правила, процедури и процеси за превенција и намалување на корупцијата, судирот на интереси и воспоставување на интегритет во работењето на институцијата. Покрај ова, планот предвидува и работа со човечкиот фактор преку градење на капацитетите на вработените за интегритет и обезбедување на примена на соодветните законски одредби за борба против корупцијата.

Што се однесува до конкретните мерки за секторот јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост, одговорноста за сите активности е лоцирана кај надлежните институции.

Во однос на имплементација, мониторингот и евалуацијата на мерките, Годишниот план за спречување на корупцијата на АД МЕПСО не содржи акциски план, ниту план за мониторинг и евалуација со јасно дефинирани активности, временски рокови, и индикатори за успешност.

Планот за спречување на корупцијата на АД ЕСМ за 2024 година содржи 10 главни активности. Сите активности и аспекти кои се опфатени во планот кореспондираат со општите цели кои се наведени во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 и се во насока на воспоставување на соодветни правила, процедури и процеси за превенција и намалување на корупцијата, судирот на интереси и воспоставување на интегритет во работењето на институцијата. Планот предвидува и јакнење на капацитетите на вработените за интегритет и примена на соодветните законски одредби за борба против корупцијата.

Што се однесува до конкретните мерки за секторот јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост, одговорноста за сите активности е лоцирана кај надлежните институции.

Во однос на имплементација, мониторингот и евалуацијата на мерките, Годишниот план за спречување на корупцијата на АД ЕСМ не содржи акциски план, ниту план за мониторинг и евалуација со јасно дефинирани активности, временски рокови, и индикатори за успешност.

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА	2024 ГОДИНА	2025 ГОДИНА
--------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

БОДОВИ (од 0 до 10 бодови)	0				
-----------------------------------	---	--	--	--	--

Од анализата на достапните документи на веб-страниците на јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост констатирано е дека само АД ЕСМ и АД МЕПСО на своите веб страни имаат објавено годишен план за спречување на корупцијата. При тоа, планот на АД ЕСМ е за тековната 2024 година, додека пак последниот објавен план на АД МЕПСО е за 2021 година. Поради ова, од можни 10 доделени се 4 бодови.

8.3.3. ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА/УСПЕШНОСТ

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

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

Во однос на постоењето на внатрешни политики и постапки за интегритетот, податоците за анализата се обезбедени преку прашалниците кои беа доставени до Јавно комунално претпријатие КОМУНАЛЕЦ ПО Пехчево, Јавно комунално претпријатие ВОДОВОД Битола, ЈП ПЕЛАГОНИЈА – КРИВОГАШТАНИ, Јавно Комунално Претпријатие ВОДОВОД И КАНАЛИЗАЦИЈА Прилеп, Ј.П Градски паркинг, АД ЕСМ, АД МЕПСО, Јавно комунално претпријатие ГАЗИ БАБА-2007 Скопје. До сега, само ЈП Комуналец Пехчево достави одговор на прашалникот. Дополнително е направена анализа на документи достапни на веб страниците на овие институции, затоа што и сите акти и документи во однос на слободните работни места, огласите за вработување, овластеното лице за заштитено внатрешно пријавување, како и службеното лице кое е посредник за информациите од јавен карактер, како и податоците за јавните набавки согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер задолжително мора да бидат објавени на веб страниците на институциите.

КОРИСТЕЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ВО ПРАКСА

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА	2024 ГОДИНА	2025 ГОДИНА
БОДОВИ (од 0 до 15 бодови)	7				

Анализата на достапните документи на веб-страниците на селектираните јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост покажува дека постои голем простор за подобрување во однос на донесувањето и достапноста на внатрешните процедури и

постапки за интегритет во секторот. Па така, од анализираните компании, само две, АД ЕМС и АД МЕПСО имаат објавено годишни планови за спречување на корупцијата, додека пак само АД МЕПСО има објавено политика за интегритет. Што се однесува до останатите документи поврзани со интегритетот, како на пр. правилници за систематизација на работните места, интерни акти за спречување на судири на интереси, упатства за спречување на судир на интереси, ревизорски извештаи и годишни планови за јавни набавки, поголемиот дел ги немаат објавено овие документи или имаат само достапни ревизорски извештаи и правилници за систематизација. Поради тоа од предвидените 15 бодови се доделени 7 бодови.

За утврдување на состојбата со ефективност на надворешните механизми за контрола на интегритетот користени се достапните статистички информации од Државната комисија за спречување на корупцијата, Јавното обвинителство, Државната комисија за жалби по јавни набавки и државниот завод за ревизија. Во овој дел останува проблематично немањето на централизирана статистика и податоци за антикорупциските предмети, констатирано во основната анализа на ранливите сектори.

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА	2024 ГОДИНА	2025 ГОДИНА
БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)	3				

Согласно податоците во Годишниот извештај за работа на ДКСК за 2023 година доставена е една иницијатива за поведување постапка за утврдување на одговорност на службено лице поради судир на интереси. Иницијативата е доставена до ОЈО Тетово, а како основ е именување на ВД директор во јавно претпријатие спротивно Законот за јавни претпријатија и Законот за локална самоуправа. За ова ДКСК бара кривично гонење поради злоупотреба на службена должност и овластување, а во извештајот нема никакви информации за постапување на надлежните по иницијативата. Освен ова, ДКСК има доставено укажување за надминување на состојбите до Министерството за информатичко општество и администрација по однос на состојбите за издадената согласност на актите за изменување и дополнување на внатрешната организација и работа и систематизација на работните места на одредено јавно претпријатие, спротивно на Законот за јавните претпријатија, врз основа на што се овозможило на две службени лица спротивно на закон да се стекнат со вработување на неопределено полно работно време. И тука нема информации за ефектот по постапувањето и одговор од институциите.

Во извештајот за работата на јавните обвинителства во 2023 година нема податоци за утврдени кривични дела за прекршување на правилата за интегритетот во секторот јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост.

Последниот објавен извештај на Државната комисија за жалби по јавни набавки е за 2021 година и во него нема утврдени прекршувања на правилата за набавки во секторот јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост.

Во 2023 година, Државниот завод за ревизија (ДЗР) има извршено ревизија на регуларност на ЈП Македонија пат, ЈП Водовод и канализација Скопје, ЈП Дом за стари лица „Киро Крстески Платник“ Прилеп и ревизија на усогласеност на ЈКП Водовод Битола. Во 2024, ДЗР има извршено ревизија на усогласеност на ЈП Државни патишта, ЈП Улици и патишта Скопје, ЈКП Стандард Дебар, ЈПКД Водовод и канализација Прилеп и ЈПКД комуналец Струмица. По овие извешти нема информации, ниту извештај за ревизија за спроведување на препораките од ДЗР како би се констатирал процентот на спроведени препораки на ДЗР во секторот.

Во последниот извештај за работата на Агенцијата за слободен пристап до информации од јавен карактер за 2023 година наведува дека Јавното претпријатие за државни патишта не постапило по едно решение на Агенцијата, но не се наведени детали за какво решение се работи.

Поради отсуството на пријави за секторот јавни претпријатија и акционерски друштва во државна сопственост, како и поради немањето ревизорски податоци за овој период од предвидените 5 бодови доделени се 3.

8.3.4. ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ

За утврдување на задоволството на граѓаните од услугите од јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост користени се податоците од Balkan Public Barometer.

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА	2024 ГОДИНА	2025 ГОДИНА
БОДОВИ (од 0 до 5 бодови)	4				

Согласно податоците од Balkan Public Barometer состојбата со задоволството на граѓаните во Република Северна Македонија од комуналните и други услуги кои ги даваат јавните претпријатија во 2023 врз основа на одговорите од 100 испитаници е следна:

- 9 граѓани се целосно задоволни,
- 30 граѓани се претежно задоволни,
- 26 се ниту задоволни ниту незадоволни,
- 22 граѓани се претежно незадоволни и
- 13 граѓани се целосно незадоволни.

Како што може да се види 39, од испитаните 100 граѓани изразиле задоволство од услугите на јавните претпријатија.

Врз основа на овие податоците, а поради фактот што само 39% од граѓаните се (претежно или целосно) задоволни од услугите, од вкупно 5 бодови за овој параметар доделени се 2 бодови.

8.4. ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНА НА СЕКТОРОТ ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА И ТРГОВСКИ ДРУШТВА ВО ДРЖАВНА СОПСТВЕНОСТ

ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА	2024 ГОДИНА	2025 ГОДИНА
Реализација на стратегијата (вкупно 50 бодови)	0				
Интегритет (вкупно 50 бодови)	18 бодови			бодови	
ВКУПНО СЕКТОР ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА (од 0 до 100 бодови)	18 бодови				
ОЦЕНА СЕКТОР ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА (од 0 до 5)					

РЕЗИМЕ: Од направената проценка произлегува дека од вкупно 100 бодови во секторот јавни претпријатија и акционерски друштва во државна сопственост доделени се 38,5 бодови, пред сè заради постоењето на системска законска рамка за јавни набавки, транспарентност и заштита на укажувачи. Во извештајниот период реализирана е само една активност од Акцискиот план.

9. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

9.1. ГЕНЕРАЛНИ ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Анализата на ранливите сектори покажа дека мал дел од активностите и мерките од Акцискиот план на стратегијата се реализирани, а во некои сектори не е реализирана ниту една активност. За подобрување на имплементацијата неопходно е да се воспостави ефективен механизам за контрола и одговорност во случај на нереализирање на мерките. Во оваа насока, ДКСК, покрај редовното информирање на Собранието за напредокот на реализацијата на мерките од НССКСИ, да предложи организирање на надзорна расправа во Собранието за да се дискутираат причините за неисполнување на мерките, при што ќе бидат повикани министерствата и стручната јавност.

Дополнително, во рамки на анализата на степенот на реализација на Стратегијата, треба да се земе во предвид не само квантитативниот аспект (бројот на реализирани мерки и активности), туку и квалитативниот, односно видот и влијанието на имплементираните

мерки. Имено, реализацијата на некоја мерка не значи автоматски дека ситуацијата во секторот е подобрена или дека целта на мерката е постигната. Затоа, неопходно е да се развие Методологија за проценка на влијанието на реализираните мерки и активности во рамки на НССКСИ. Ваквата методологија треба да предложи методи, извори на податоци и показатели кои ќе овозможат проценка за влијанието од имплементирани мерки и активности врз спречувањето на корупцијата и судирот на интереси во државата.

Предизвик при подготовката на анализата беше недостатокот на домашни истражувања за задоволството на граѓаните и бизнисите од квалитетот на услугите, како и за перцепцијата на граѓаните за корупцијата во ранливите сектори. Во оваа насока, потребно е користење на унифицирана номенклатура за да се обезбеди подобра употребливост на добиените податоци. Дополнително, редовна (годишна) проверка на јавното мислење и перцепции за корупцијата според сектори, методологија што предвидува општ (репрезентативен) и бустер примерок на граѓани кои биле подиректно засегнати со имплементирани мерки и активности од НССКСИ, ќе овозможи попрецизно следење на степенот на (не)задоволство на граѓаните и појасни сознанија за нивните перцепции и искуства во поглед на реформите.

9.2. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА СЕКТОР ЗДРАВСТВО

Иако секторот здравство има највисок степен на имплементација на мерките од НССКСИ во споредба со другите сектори, овој процент останува низок во 2024 година, година пред завршување на НССКСИ, со само 42% реализација на мерките.

Покрај слабиот напредок во имплементација на мерките од Стратегијата, потребно е да се додадат следните препораки, кои остануваат валидни од периодот на реализација на основната квалитативна анализа:

- Утврдување на јасни законски критериуми за издавање дозволи за работа на здравствените установи.
- Утврдување на јасни законски критериуми за стекнување на правото за специјализација и суб-специјализација од страна на докторите.
- Утврдување на јасни законски критериуми за издавање лиценци за вршење здравствена дејност.
- Утврдување на јасни законски критериуми за акредитација на здравствените установи.
- Преземање активности од Министерството за здравство за унифицирање на политиките и прописите за интегритет во здравствените установи, со посебен акцент на стручна помош во областа на вработувањата, јавните набавки, заштитата на укажувачите, транспарентноста и воспоставување внатрешни политики за интегритет.
- Подобрување на транспарентноста на јавните здравствени установи, кои не располагаат со соодветни веб-страници што ги содржат сите неопходни информации согласно законските прописи.

9.3. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА СЕКТОР ОБРАЗОВАНИЕ

Само 26% од активностите од НССКСИ во сектор образование се имплементирани., што претставува низок процент на имплементација, при што неопходно е да се утврдат

специфичните причини за оваа состојба. Низ интервјуата со институциите од секторот беа наведени повеќе предизвици, кои треба да бидат предмет на систематска анализа.

Дополнителните препораки за секторот остануваат валидни од основната анализа, со оглед на фактот што нема значајни промени во законската рамка и напредокот во имплементација на мерките од НССКСИ останува слаб:

- Во секторот образование да се стави посебен акцент на Агенцијата за квалитет на високото образование, со целосно редефинирање на нејзиниот статус и утврдување јасни законски процедури за акредитација и евалуација на високообразовни установи и студиски програми, кои ќе гарантираат квалитет на високообразовниот процес.
- Утврдување на јасни законски критериуми за стекнување на правото на ученичка стипендија и сместување во ученички дом.
- Утврдување на јасни законски критериуми за стекнување на правото на студентска стипендија, кредит и сместување во студентски домови.
- Усогласување на Законот за високото образование со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници.
- Преземање активности од Министерството за образование и наука за унифицирање на политиките и прописите за интегритет во образовните установи, преку обезбедување стручна помош во делот на вработувањата, јавните набавки, заштитата на укажувачите, транспарентноста и воспоставување внатрешни политики за интегритет.
- Конечно, потребно е да се унапреди транспарентноста на образовните установи, повеќето од кои не располагаат со соодветни веб-страници кои ги содржат сите потребни податоци согласно законските прописи.

9.4. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ВО СЕКТОР СПОРТ

Ниту една активност од НССКСИ не е имплементирана во секторот спорт. Дополнително, со оглед на предизвиците констатирани во основната анализа и отсуството на реформи во поглед на овие праша, потребно е:

- Утврдување на критериуми за користење на средства од Програмата за развој на спортот, како и воспоставување механизам за контрола на начинот на користење на овие средства.
- Утврдување на законска процедура и критериуми за стекнување на спортските категории: спортист од светска категорија, спортист од меѓународна категорија и спортист од државна категорија.
- Утврдување на законска процедура и критериуми за остварување на правото на парични награди.
- Утврдување на законска процедура и критериуми за избор на секретар на Македонскиот олимписки комитет.
- Утврдување на законска процедура и критериуми за користење на даночни ослободувања на националните спортски федерации, спортските клубови и други правни лица кои имаат решение за вршење спортска дејност.

9.5. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА СЕКТОР ЖИВОТНА СРЕДИНА

Ниту една активност од НССКСИ во секторот животна средина не е реализирана и и покрај генерално високиот скор на полето на интегритет на клучните институции од секторот, генералната оценка за состојбите во секторот е намалена во периодот меѓу двете анализи.

Дополнително, неколку од клучните препораки од основната анализа остануваат валидни:

- Утврдување на законски критериуми за донесување одлука кога е потребен проект за процена на влијанието на животната средина, со исклучување на Владата како политичко тело при носење на оваа одлука, која треба да биде исклучиво стручна, а не политичка.
- Утврдување на законска процедура и прецизни критериуми за издавање интегрирани еколошки дозволи за работа на инсталации кои имаат влијание на животната средина.

9.6. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА СЕКТОР ЗЕМЈОДЕЛСТВО

Само 7% од активностите од НССКСИ се имплементирани, што претставува исклучително низок степен на имплементација на акцискиот план во секторот. Дополнително, неколку од клучните препораки од основната анализа остануваат валидни:

- Да се обединат Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој и Агенцијата за поттикнување и развој на земјоделството во една институција. Со што би се надминала актуелната состојба со постоење на две одделни тела и четири функционери, кои имаат заедничка мисија – поддршка и развој на земјоделството.

9.7. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА ЈП И АД

Само една активност од НССКСИ е имплементирана, што претставува исклучително низок степен на имплементација на акцискиот план во секторот. Дополнително, неколку од клучните препораки од основната анализа остануваат валидни

- Да се обезбеди трансформација на статусот на вработените во трговските друштва во државна сопственост, со што тие би добиле статус на вработени во јавниот сектор.