



United Nations
Office on Drugs and Crime

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРОЦЕНКА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ЗА ПОТРЕБИТЕ НА ИЗРАБОТКАТА НА НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ

Скопје, мај 2025

СОДРЖИНА

1. ВОВЕД	3
2. ДЕФИНИЦИИ И КЛУЧНИ ПОИМИ	4
2.1. Корупција	4
2.1.1. <i>Форми на корупција</i>	4
2.1.2. <i>Врска меѓу корупцијата и интегритетот</i>	5
2.2. Ризик од корупција	5
2.2.1. <i>Поимите „ризик“ и „ фактор на ризик “</i>	6
2.2.2. <i>Фактори на ризик од корупција</i>	6
2.3. Разбирање на проценката на ризици од корупција	8
2.3.1. <i>Цел на проценката на ризици од корупција (ПРК)</i>	8
2.3.2. <i>Основни карактеристики на ПРК</i>	8
2.3.3. <i>Компоненти на ПРК</i>	8
2.3.4. <i>Однос со управувањето со интегритет</i>	9
3. ПРИНЦИПИ И ПРИСТАП	9
3.1. Основни методолошки принципи	9
3.2. Поврзаност со Целите за одржлив развој (ЦОР) и Националната развојна стратегија (НРС)	11
3.3. Базираност на ISO 31000 и ISO 37001 стандардите	11
3.4. Аналитички пристап: хоризонтална и вертикална анализа на ризици	13
4. ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА	13
5. МЕТОДОЛОГИЈА НА ПРОЦЕНКА НА РИЗИЦИТЕ	14
5.1. Фаза I: Подготовка	15
5.1.1. <i>Дефинирање на опсегот и приоритетите</i>	15
5.1.2. <i>Методолошка подготовка и развој на алатки</i>	16
5.1.3. <i>Прибирање и систематизација на податоци</i>	16
5.1.4. <i>Мапирање на процеси и идентификација на критични точки</i>	17
5.1.5. <i>Вклучување на засегнатите страни</i>	17
5.2. Фаза II: Идентификација на ризици од корупција	17
5.2.1. <i>Пристап и принципи</i>	18
5.2.2. <i>Методи и алатки за идентификација на ризици</i>	18
5.2.3. <i>Резултати од фазата</i>	20

5.3. Фаза III: Анализа и проценка на ризици од корупција	20
5.3.1. Матрица за проценка и приоритизација на ризици од корупција	21
5.4. Рангирање и приоритизација на ризиците од корупција	25
5.4.1. Критериуми за приоритизација	25
5.4.2. Пристап кон приоритизација	25
5.4.3. Примена на приоритетите во стратешкото планирање	26
5.4.4. Документирање и верификација	26
5.5. Планирање и дефинирање на мерки за управување на ризици од корупција	26
5.6. Поврзување на ризиците низ хоризонталните и вертикалните области	27
5.6.1. Вертикални области (секторски пристап)	27
5.6.2. Хоризонтални области (функционален пристап)	27
5.6.3. Матрица на поврзаност	28
5.6.4. Практична примена на комбинираниот пристап	29
6. АЛАТКИ И ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПРИМЕНА НА МЕТОДОЛОГИЈАТА	29
ПРИЛОГ 1_Образец за идентификација и проценка на ризик	31
ПРИЛОГ 2_План на активности за практична реализација на Методологијата за ПРК	32

1. ВОВЕД

Проценката на ризици од корупција (ПРК) претставува суштински чекор во развивањето на ефективни политики и механизми за спречување и намалување на корупцијата на системско ниво. Целта на оваа методологија е да обезбеди структурирана, стандардизирана и транспарентна рамка за идентификација, анализа и управување на ризиците од корупција, како основа за формулирање на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Таа е насочена кон навремено откривање на системските слабости, наместо реагирање на веќе настанати случаи, и на тој начин го јакне пристапот на проактивна превенција.

Правната и стратешката основа на оваа методологија се заснова пред сè на [Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси \(“Службен весник на Република Македонија“ бр.12/19\)](#) (во натамошниот текст: ЗКСИ), кој прецизно ја дефинира обврската за проценка на ризици од корупција и ја утврдува улогата на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК). Методологијата е дополнително усогласена со меѓународните стандарди и насоки, вклучително и Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата¹ (UNCAC), ISO 31000: Менаџмент на ризик² и ISO 37001: Системи за менаџмент со справување против поткуп³, како и со практичните упатства на Канцеларијата на ОН за дрога и криминал (UNODC)⁴.

Покрај правните и стандардизациските рамки, оваа методологија се потпира и на препораките и индикаторите на организации како Transparency International, GRECO, OECD, како и на глобалните индекси како Worldwide Governance Indicators (WGI) на Светската банка. Овие извори овозможуваат споредливост, глобална усогласеност и транспарентност на процесот на проценка.

Проценката на ризици е директно поврзана со [Целите за одржлив развој \(ЦОР\)](#), особено со ЦОР 16 – Изградба на ефективни, отчетни и инклузивни институции. Методологијата ги поддржува и подцелите 16.5 (значително намалување на корупцијата) и 16.6 (развој на транспарентни и одговорни институции). Во национален контекст, таа е целосно усогласена со [Националната развојна стратегија 2024–2044](#), каде е идентификувана како инструмент за поддршка на:

- Стратешката цел 4.4: Нулта корупција, правна сигурност и неселективна правда;
- Стратешкиот приоритет 4.4.2: Ефикасна борба против корупцијата, организираниот криминал и злоупотребите на власта на сите нивоа, со таргетиран индикатор за подобрување на позицијата на државата во глобалните рангирања за корупција до 2028 година.

Оваа методологија се однесува на проценка на ризици од корупција на системско ниво. Таа се применува не само во рамките на индивидуални институции, туку низ централниот и локалниот јавен сектор, регулаторни тела, приоритетни сектори, јавни политики, програми и проекти. На тој начин, методологијата обезбедува сеопфатна

¹ [United Nations General Assembly, United Nations Convention Against Corruption, A/58/422, 31 October 2003](#)

² [ISO 31000:2018 Risk management — Guidelines](#)

³ [ISO 37001:2025 Anti-bribery management systems — Requirements with guidance for use](#)

⁴ [State of Integrity: A Guide on Conducting Corruption Risk Assessments in Public Organizations](#)

поддршка за формулирање реална, применлива и ефикасна национална антикорупциска стратегија.

2. ДЕФИНИЦИИ И КЛУЧНИ ПОИМИ

Ефективната проценка на ризици од корупција најпрво бара заедничко разбирање на клучните термини и концепти што ја обликуваат оваа методологија. Овие поими се засноваат на националната правна рамка – пред сè на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, како и на меѓународно прифатените стандарди и добри практики, вклучително и Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (UNCAC), стандардите ISO 31000 и 37001, и Водичот [Состојба на интегритет](#) на Канцеларијата на Обединетите нации за дрога и криминал (UNODC).

2.1. Корупција

Нема единствена и универзална дефиниција на терминот „корупција“ која е прифатена на глобално ниво, поради различните историски, културни, правни и социоекономски контексти. Во една земја одредено однесување може да се смета за коруптивно, додека во друга да биде законски дозволено или општествено прифатено.

Според [Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси](#), корупцијата се дефинира како: „злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг“. Под судир на интереси се подразбира „состојба во која службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз непристрасното вршење на неговите јавни овластувања или службени должности“.

2.1.1. Форми на корупција

Корупцијата може да се појави во различни форми, кои можат да бидат кривично санкционирани, но и да претставуваат повреда на етичките норми и интегритетот на институцијата. Во продолжение се прикажани формите кои се релевантни за проценката на ризици од корупција. Најчестите форми на корупција вклучуваат:

- **Активна корупција (според Законот):** намерно делување на кое било лице кое директно или преку посредник, ветува или дава корист од каков било вид на службено лице, за него или за трето лице, со цел да делува или да се воздржува од делување во согласност со неговите обврски или да ги врши неговите надлежности спротивно на службените обврски.
- **Пасивна корупција (според Законот):** намерно делување на службено лице, кое директно или преку посредник, бара или прима корист од каков било вид, за себе или за трето лице, или прифаќа ветување на ваква корист, со цел да делува или да се воздржува од делување во согласност со своите обврски или да ги врши неговите надлежности спротивно на службените обврски.

[Ресурсниот центар за борба против корупцијата U4](#) дава дополнителни примери за потенцијално коруптивно однесување или казниви дела: клиентелизам, конфликт на интереси, кронизам, фаворитизам и непотизам, изнудување, потплатувања за олеснување, измама, давање подароци, плаќања за “подмачкување”, недозволена провизија (kickback), лобирање, покровителство, барање рекет, менување позиции, заработување на државата.

Овие појавни форми претставуваат важна компонента при идентификацијата на ризици во институционалните процеси, системи на внатрешна контрола и севкупниот интегритет на организацијата. Тие се особено релевантни при утврдување на веројатноста и последиците од можни коруптивни дејствија при извршување на службените овластувања или економските активности.

2.1.2. Врска меѓу корупцијата и интегритетот

Според ЗСКСИ, **интегритет** се однесува на „должност во вршењето на функцијата, јавното овластување и службената должност да се постапува совесно, стручно, одговорно, чесно, ефикасно и непристрасно“.

Додека корупцијата претставува отстапување од етичките и правните норми, интегритетот значи придржување кон тие норми. Секоја форма на корупција претставува повреда на интегритетот, но не секоја повреда на интегритет е кривично дело на корупција.

2.2. Ризик од корупција

Законот во член 8 став 6 ја дава следнава дефиниција:

„Ризик од корупција е кој било вид на внатрешна или надворешна слабост или постапка која претставува можност за појава на корупција во рамките на државни органи, јавни претпријатија и други институции од јавниот сектор и кој ги вклучува прашањата за судир на интереси, неспоивост на функции, примање подароци и други нелегални плаќања, лобирање, недостаток на систем за заштита на укажувачи, измами, несоодветно користење на овластувањата, дискрециони овластувања, финансирање на политички партии и кампањи спротивно на закон, тргување или недозволено користење на информации, транспарентност на постапки и документи и други прашања од значење за интегритетот“.

Оваа дефиниција го насочува вниманието не кон настаната корупција, туку кон потенцијалот таа да се случи во иднина. Ризикот од корупција не е само резултат на корумпирано однесување, туку и на структурни, системски и организациски фактори кои создаваат услови за такво однесување да се појави или повтори.

Разлика помеѓу „корупција“ и „ризик од корупција“

Неопходно е јасно да се разликуваат два поврзани, но различни концепти:

- **Корупција** се однесува на веќе извршено дело или однесување што претставува повреда на закон или етички норма (т.е. постојна состојба или кривично дело);
- **Ризик од корупција** претставува потенцијал или веројатност за настанување на такво дело во иднина, под одредени услови и околности.

„Одговарањето на корупција е **реактивно**, додека одговарањето на идентификуван ризик од корупција е **проактивно**.“ (*State of Integrity*, UNODC, 2020)

Проценката на ризици од корупција, како што е дефинирана во оваа методологија, е фокусирана исклучиво на **идните ризици**, а не на истрага или анализа на постојни или веќе откриени случаи на корупција. Вака фокусираната проценка на ризици може да се базира на повторување на исти или слични случаи на корупција од чија анализа може да се дојде до конкретни ризици од корупција.

2.2.1. Поимите „ризик“ и „фактор на ризик“

ISO 31000:2018 го дефинира поимот „ризик“ како: „*влијание на неизвесноста врз целите*“. Оваа дефиниција нагласува дека секој ризик произлегува од одредена неизвесност и се мери според неговото потенцијално влијание врз постигнувањето на поставените цели.

COSO ERM (2017)⁵ го дефинира поимот „ризик“ како:

„*можност за настанување на настан кој ќе влијае на постигнувањето на стратешките и деловните цели*“.

Во контекст на процена на ризици од корупција, и двете дефиниции овозможуваат системски пристап за идентификација, анализа и управување со ситуации кои можат да доведат до коруптивни дејствија и последици.

- Според ISO 31000:2018, ризикот од корупција би се интерпретирал како неизвесност што произлегува од можни коруптивни дејствија кои можат негативно да влијаат врз исполнувањето на целите на институцијата – како што се интегритет, ефикасност, отчетност и законитост. На пример, поткуп при јавни набавки може да доведе до неефикасна потрошувачка на јавни средства и да ја поткопа довербата во институцијата.
- Според COSO ERM (2017), ризикот од корупција се разгледува како можност за појава на настани поврзани со корупција (на пр. злоупотреба на службена положба, конфликт на интереси, непотизам) кои можат да го попречат остварувањето на стратешките цели на организацијата. Така, ризикот од корупција се смета за бариера за ефективно управување и добро владеење.

2.2.2. Фактори на ризик од корупција

Фактори на ризик од корупција се околности, услови или карактеристики кои можат да го поттикнат, овозможат или да го олеснат настанувањето на коруптивно, неетичко или нетранспарентно однесување. Тие претставуваат подлога врз која може да се појави ризикот од корупција и се јавуваат на различни нивоа – индивидуални, институционални, процесни и системски.

Класичното поимање на ризични фактори може да се илустрира преку познатата формула на Клитгард: **C = M + D – A – T**, што значи дека **корупцијата (C)** се јавува кога постои

⁵ [Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission \(COSO\), Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance, 2017](#)

монопол (M) и дискреционо овластување (D), во услови на слаба одговорност (A) и транспарентност (T). Иако оваа формула е предмет на критика, таа останува релевантна за објаснување на системските предуслови за корупција.

Факторите на ризик можат да се групираат во четири главни категории:

1. Надворешни или системски фактори. Овие фактори се надвор од директна контрола на институцијата, но можат значително да влијаат на ризикот од корупција.

Некои примери се следниве:

- Недоволна или неефикасна законска рамка;
- Слабо владеење на правото и неефикасни надзорни механизми;
- Општествена толеранција кон корупција;
- Политичка нестабилност или конфликт на интереси на високо ниво;
- Недоволна транспарентност на јавните финансии и процесите воопшто.

2. Внатрешни (организациски и институционални) фактори. Овие фактори произлегуваат од самата институција и нејзините практики:

- Нејасни или контрадикторни интерни правила;
- Отсуство на системи за предупредување и заштита на укажувачи;
- Недоволна или неконзистентна примена на законската регулатива и процедури;
- Недостиг на надзор, ревизија и интерна контрола;
- Лоша организациска култура, толеранција на неправилности;
- Недостаток од соодветна обука и систем на унапредување на службеници според заслуги.

3. Фактори поврзани со работните процеси. Овие фактори се однесуваат на начинот на кој се спроведуваат задачите:

- Високо ниво на дискреционите овластувања кај раководните лица на институциите од јавниот сектор;
- Нетранспарентно или недокументирано носење одлуки;
- Недоволна функционална поделеност на задачи;
- Недостиг на контроли и верификација на клучни одлуки;
- Преклопување на улоги и нејасна надлежност.

4. Индивидуални фактори. Овие фактори се поврзани со лични карактеристики и услови на јавните службеници:

- Недостаток на интегритет или морални вредности;
- Незадоволство од работните услови, ниски плати;
- Игнорирање на обврската за пријавување на конфликт на интереси;
- Ниско ниво на свест за последици од неетичко однесување;
- Притисок од претпоставени или од трети лица.

Овие фактори често не делуваат изолирано, туку во комбинација, создавајќи услови за зголемена ранливост на институциите. Затоа, при секоја проценка на ризик, од клучно значење е да се идентификуваат специфичните фактори кои се релевантни за институцијата, секторот или процесот кој се анализира, како предуслов за креирање на ефективни мерки за нивно намалување или елиминирање.

2.3. Разбирање на проценката на ризици од корупција

Проценката на ризици од корупција (ПРК) е систематски и структурен процес за идентификување, анализирање, оценување и приоритизирање на потенцијалните корупциски ризици со цел нивно навремено спречување. За разлика од антикорупциските истраги, кои реагираат на веќе настанати случаи, проценката на ризици претставува **проактивен механизам** насочен кон **идни закани** и **слабости** во системите, политиките и практиките.

2.3.1. Цел на проценката на ризици од корупција (ПРК)

Крајната цел на ПРК е да помогне на институциите да воспостават ефикасни механизми за управување со интегритет, преку:

- навремено идентификување на ранливостите,
- превенција на несоодветно однесување,
- градење на култура на отчетност и транспарентност,
- и зголемување на јавната доверба.

2.3.2. Основни карактеристики на ПРК

Проценката на ризици од корупција треба да биде:

- **Системска:** се однесува на сите аспекти од институционалното работење;
- **Контекстуална:** зема предвид правен, организациски, културен и политички контекст;
- **Заснована на податоци:** користи и квалитативни и квантитативни извори (документи, интервјуа, анкети);
- **Флексибилна и итеративна:** се прилагодува на промените и се повторува периодично;
- **Интегрирана:** треба да биде составен дел од системите за управување и планирање во јавниот сектор.

2.3.3. Компоненти на ПРК

Процесот на проценка на ризици од корупција обично се состои од следниве чекори:

1. **Идентификација на ризици** – Препознавање на конкретни активности, процеси или функции каде постои можност за корупција;
2. **Анализа на ризиците** – Испитување на веројатноста, влијанието и условите под кои ризикот може да се појави;
3. **Оценка и приоритизација** – Вреднување и рангирање на ризиците според нивната сериозност и итност за дејствување;
4. **Развој на мерки за ублажување** – Формулирање на интервенции за намалување на веројатноста и/или влијанието на ризикот;
5. **Следење и ажурирање** – Континуиран надзор и адаптација на стратегиите врз основа на променети околности.

2.3.4. Однос со управувањето со интегритет

ПРК е клучна компонента на системот за управување со интегритет. Преку неа, институциите можат да го:

- препознаат нарушувањето на интегритетот пред да се претвори во корупција,
- ги дефинираат ризичните зони во секојдневното работење,
- ја подобрат организациската култура и отпорноста на влијанија.

UNODC во [Состојба на интегритет](#) јасно истакнува дека ПРК треба да се спроведува **редовно, со јасна методологија, транспарентно и вклучувајќи засегнати страни**, а резултатите треба да се користат не само за внатрешно управување, туку и како основа за стратешко антикорупциско планирање.

3. ПРИНЦИПИ И ПРИСТАП

Проценката на ризици од корупција (ПРК) претставува основа за утврдување на системските слабости што го поттикнуваат или овозможуваат коруптивното однесување на ниво на целото општество. Целта на оваа методологија не е процена на ризици во рамките на една институција, туку сеопфатна идентификација на корупциски ризици што произлегуваат од законската рамка, јавните политики, економските и политичките структури, како и културните и институционалните практики. Таа има директна примена во процесот на подготовка на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси и е насочена кон создавање на одржлив систем за управување со интегритетот на државата.

3.1. Основни методолошки принципи

Проценката на ризици од корупција е сложен процес кој бара систематски и структуриран пристап, заснован на јасни методолошки принципи. Овие принципи обезбедуваат интегриран поглед на ризиците – како резултат на меѓусебната поврзаност на институции, процеси, регулативи и културни фактори – и овозможуваат идентификација на критични точки каде корупцијата може да настане или да се развие. Со примена на холистички пристап, анализа базирана на податоци, вклучување на засегнатите страни и ориентација кон проактивна превенција, методологијата создава основа за релевантна, практично применлива и контекстуално прилагодена проценка на ризиците од корупција во Република Северна Македонија.

Системски пристап

Проценката на ризици од корупција се темели на холистичко согледување на целиот систем – законите, институциите, процесите, формалните и неформалните правила, регулаторните практики, политичките влијанија и општествените очекувања. Таа не се ограничува на поединечни организациски единици, туку разгледува како меѓусебната зависност на институциите, секторите и политиките создава или ублажува ризик. Овој

пристап овозможува систематско препознавање на корупциски точки од поголем обем и влијание.

Заснованост на податоци

Проценката мора да се заснова на квалитетни, валидирани и проверливи извори на информации. Наместо перцепции, што често се субјективни и водат кон генерализации, се користат:

- анализи на законски и подзаконски акти;
- преглед на институционални практики;
- сценарија и симулации на ризични ситуации;
- извештаи од ДКСК, ДЗР, ревизорски тела, правосудни органи и граѓански организации;
- податоци од меѓународни индикатори (GRECO, CPI, SDG индекси, Rule of Law Index итн.).

Преку анализа на „реални состојби на дејствување“, оваа проценка овозможува објективно вреднување на системските слабости, а не само набљудување на појавни форми на корупција.

Вклучување на засегнатите страни

Проценката на ризици се спроведува преку консултативен процес што ги вклучува сите релевантни актери: институциите на извршната, законодавната и судската власт; регулаторните тела; граѓанскиот сектор; академската заедница; синдикати; медиуми и деловната заедница. Вклучувањето на засегнатите страни обезбедува валидност, релевантност и политичка и социјална издржаност на заклучоците и предложените мерки.

Проактивност и превенција

Проценката е насочена кон откривање на ризици **пред** нивната манифестација, со што се обезбедува долгорочна превенција и јакнење на институционалниот и општествениот интегритет. Таа не претставува инструмент за истрага или санкционирање, туку платформа за рано предупредување и структурно подобрување. ПРК како таква е во функција на антикорупциското планирање, а не на реакција по настан.

Контекстуализација и релевантност

Ризиците од корупција се анализираат во контекстот на националните специфики – законодавниот систем, политичката култура, економската структура, административната практика и реформските процеси. Методологијата не е универзална, туку прилагодена на реалноста на Северна Македонија.

Интегрираност во стратешко планирање

Проценката не е изолирана аналитичка активност, туку директно служи како основа за дефинирање на приоритетите, целите и мерките во Националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси, како и за другите стратешки документи за добро владеење, транспарентност и владеење на правото.

Поврзаност со Целите за одржлив развој (ЦОР) и Националната развојна стратегија (НРС)

Оваа методологија е усогласена со:

- **ЦОР 16:** Изградба на ефективни, отчетни и инклузивни институции;
 - **Таргет:** 16.5 Значително намалување на корупцијата и митото во сите нивни форми

Во рамките на **Националната развојна стратегија 2024-2044**, таа ги поддржува:

- **Стратешка цел 4.4.:** Нулта корупција, правна сигурност и неселективна правда
 - *Стратешки приоритет:* 4.4.2. Ефикасна борба против корупцијата, организираниот криминал и злоупотребите на власта на сите нивоа
 - *Показател на резултат (поврзан со приоритетот):* Индикатор за перцепција за корупцијата (подобрување за најмалку пет позиции на глобалното рангирање до 2028 година)

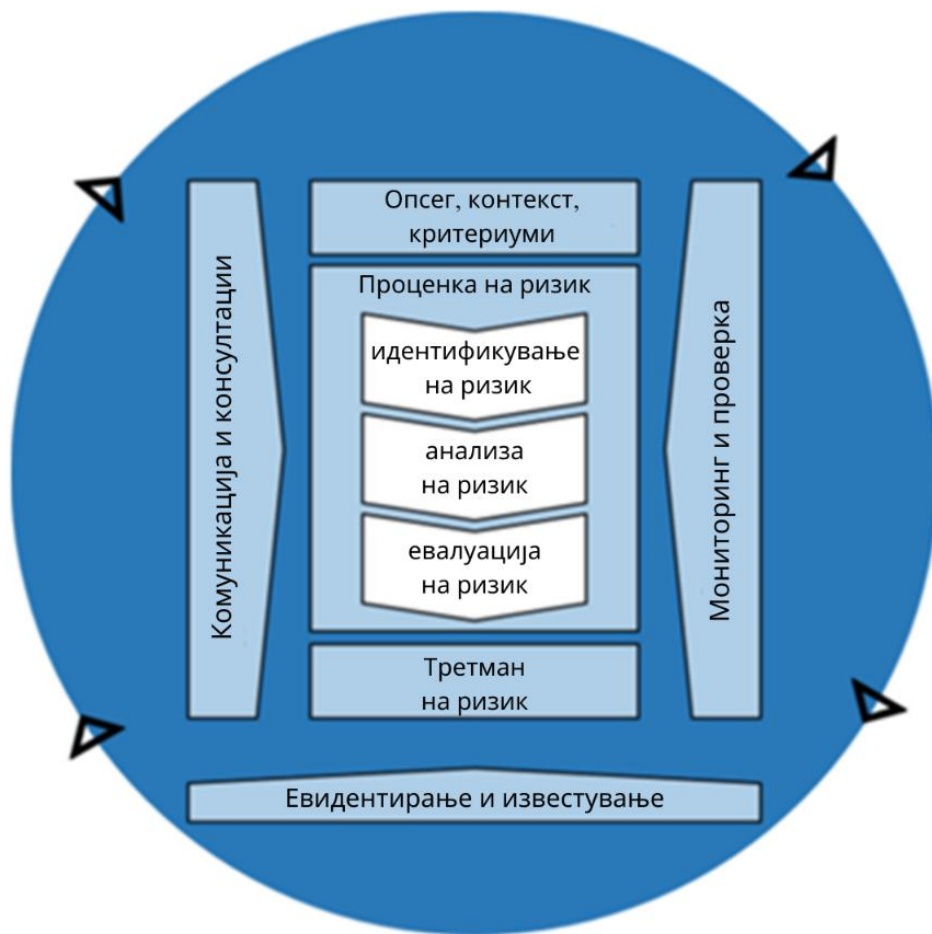
Базираност на ISO 31000 и ISO 37001 стандардите

Методологијата за проценка на ризици од корупција која се предлага со оваа рамка се темели на меѓународно признати стандарди што обезбедуваат доследен, систематски и стратешки пристап во управувањето со ризици. Посебно значајна е примената на стандардот ISO 31000: 2018 *Менаџмент на ризик – Насоки*, кој нуди универзална методолошка основа за управување на ризици, независно од нивниот вид, обем или контекст.

Иако ISO 31000 не е специјализиран за антикорупциски цели, неговата логика е во целост применлива и исклучително корисна при проценка на ризици од корупција, особено кога истите се разгледуваат на системско и општествено ниво. Она што овој стандард го обезбедува е структуриран пристап кој започнува со воспоставување на контекстот – правен, институционален, политички и општествен – и продолжува со идентификација на ризици, нивна анализа и оценување, приоретизација, предлагање мерки за ублажување, како и континуирано следење и ревизија на резултатите. Токму ваквиот пристап овозможува во рамките на националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси да се утврдат не само поединечни слабости во институции, туку и длабински структурни проблеми во јавните политики, регулативите и управувачките практики.

Особено важно е што ISO 31000 инсистира на контекстуализирана проценка на ризиците – секој ризик се разгледува во однос на неговата појава во конкретната средина. Тоа е од клучно значење за корупциските ризици, кои најчесто се условени од комбинација на фактори. Овој стандард исто така промовира принципи како транспарентност, вклученост на засегнати страни, јасна евиденција на одлуки и навремена ескалација на критични прашања – сето тоа е особено релевантно за ПРК што има за цел да го поддржи националното планирање во борбата против корупцијата.

Приказ 1. Процесот на менаџмент на ризици според ISO 31000: 2018



Покрај ISO 31000, во оваа методологија се препознава и примената на ISO 37001:2025 - *Системи за менаџмент со справување против поткуп*, стандардот за системи за управување со антикорупциски мерки. Додека ISO 31000 служи како основа за проценка и анализа, ISO 37001 овозможува конкретизација на мерките што произлегуваат од идентификуваните ризици. Неговата вредност се огледува во тоа што дава јасни насоки за развој на политики, воспоставување на антикорупциски протоколи, механизми за пријавување и заштита на укажувачи, како и постапки за надзор и подобрување. Иако ISO 37001 има првенствено организациска примена, во контекст на системска проценка, тој претставува важна референтна точка за институциите кои ќе треба да развијат и спроведат мерки за третман на ризици идентификувани на национално ниво.

Соработката помеѓу ISO 31000 и ISO 37001 не се состои само во методолошка комплементарност, туку и во вредносна доследност. И двата стандарда ја поддржуваат изградбата на култура на интегритет, отчетност и управување на ризици како составен дел од доброто владеење. Вградувањето на овие пристапи во националната методологија не само што го зголемува квалитетот и кредибилитетот на ПРК, туку и обезбедува рамка за нејзина долгорочна применливост, споредливост и прилагодливост на идни предизвици.

3.4. Аналитички пристап: хоризонтална и вертикална анализа на ризици

Во согласност со системската природа на оваа проценка, методологијата применува комбиниран пристап на анализа што ја вклучува и хоризонталната и вертикалната димензија на ризиците. Хоризонталниот пристап овозможува идентификација на корупциски ризици што се појавуваат низ повеќе сектори и институции, како што се јавни набавки, финансирање на политички партии, назначувања и вработувања, судир на интереси, нетранспарентност, злоупотребата на дискрециони овластувања, политичкиот клиентелизам или недоволната заштита на укажувачите. Паралелно, вертикалниот пристап овозможува анализа на специфични ризици во определени сектори или области со зголемена ранливост, како што се здравството, образованието, урбанизмот, правосудството или локалната самоуправа. Комбинирањето на овие два пристапа обезбедува и ширина и длабочина во проценката, овозможувајќи да се препознаат и системските обрасци, и критичните точки каде е потребно дејствување. Деталната примена на овој пристап е разработена во делот за процесот на проценка на ризици.

4. ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

Проценката на ризици од корупција на системско ниво, како предуслов за подготовка на Националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси, претставува сложен, интерсекторски процес кој вклучува различни институции со прецизни, но меѓусебно поврзани улоги. Нејзината ефикасност во голема мера зависи од јасна распределба на одговорности, институционална координација и активна ангажираност на клучните чинители од јавниот сектор, но и од граѓанскиот и експертскиот простор.

Централна улога во координацијата и управувањето со процесот на проценка ја има Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (членовите 17 и 18). ДКСК е овластена да го развие методолошкиот пристап, да ги утврди приоритетните области за проценка, да ја предводи консултативната платформа и да ги синтетизира резултатите во форма на препораки за стратешко дејствување. Комисијата исто така ја има задачата да обезбеди методолошка поддршка и усогласување со меѓународните стандарди и домашните политики.

Процесот на ПРК бара вклучување на **централни институции од извршната власт**, вклучително Министерството за правда, Генералниот секретаријат на Владата, Министерството за финансии, Министерството за јавна администрација, Министерството за локална самоуправа и останатите министерства, особено во делот на пристап до податоци, спроведување анализи на регулаторната рамка, и обезбедување секторски перспективи. Нивната улога е и содејство во спроведување на хоризонталната анализа на политики и законски празнини кои овозможуваат или не санкционираат коруптивно однесување.

Дополнително, **регулаторни и надзорни тела** (како на пример: Државниот завод за ревизија, Народната банка, Биро за јавни набавки, Агенцијата за заштита на лични податоци и други) треба да бидат вклучени како извори на информации, но и како

стратешки партнери при анализа на изложеноста на ризици во специфични институционални рамки.

Особено внимание треба да се посвети на институциите кои се директно одговорни за управување со најкритичните хоризонтални ризици, како што се:

- **Биро за јавни набавки**, како регулатор на постапките кои традиционално се идентификувани како високо-ранливи;
- **Управата за јавни приходи и Царинската управа**, како клучни тела во управувањето со јавните приходи, даночниот и царинскиот систем, и превенцијата на фискална злоупотреба;
- **Финансиската полиција и Управата за финансиско разузнавање**, кои имаат истражни и аналитички овластувања;
- **Државната комисија за жалби по јавни набавки**, како контролен механизам за правната сигурност во набавките;
- како и **инспекциските служби** (Инспекциски Совет, Управниот инспекторат, Инспекторатот за труд, Инспекторатот за локална самоуправа и други инспекторати), кои обезбедуваат увид во спроведувањето на политиките и законите на терен.

Од особено значење е ангажирањето на **единиците на локална самоуправа**, како и нивните јавни служби, со оглед на фактот што токму на локално ниво често се манифестираат системските слабости, особено во јавните набавки, урбанизмот, субвенциите, издавања на одобренија, локалните услуги и друго. Локалниот контекст е суштински за разбирање на општествениот ефект на корупциските ризици и нивната поврзаност со довербата на граѓаните во институциите.

Исто така, во ПРК процесот е важна улогата на **граѓанскиот сектор**, научно-истражувачките институти, професионалните здруженија, медиумите и стручни поединци со експертиза во области како антикорупција, административно право, економија, добро владеење и човекови права. Тие можат да придонесат со надворешна перспектива, критичка анализа, етички рефлексии и теренски податоци.

5. МЕТОДОЛОГИЈА НА ПРОЦЕНКА НА РИЗИЦИТЕ

Проценката на ризици од корупција претставува суштинска алатка во градењето на ефективни, превентивни и стратешки насочени антикорупциски политики. Методолошкиот пристап во овој дел обезбедува јасна структура дефинирана низ неколку фази за идентификација, анализа и приоретизација на ризиците, водена од принципите на транспарентност, вклученост и базираност на податоци. Овој дел на методологијата ги опишува сите клучни фази на процесот – од подготвителните активности, преку идентификување на ризични точки и анализата на нивната веројатност и влијание, до нивната категоризација и приоретизација. Пристапот е дизајниран така што овозможува системско согледување на ризиците, со фокус и на хоризонталните слабости во јавниот сектор и на секторските или институционални специфики, прилагоден на националниот контекст и усогласен со меѓународните стандарди ISO 31000 и ISO 37001. Ваквиот пристап

овозможува методолошка доследност, институционална координација и валидни основи за изработка на мерки кои ќе бидат вградени во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси.

Процесот на проценката е структуриран во четири последователни фази:

- Фаза I: Подготовка, во која се дефинира опсегот на проценката, се развиваат методолошките алатки и се собираат релевантни податоци;
- Фаза II: Идентификација на ризици, каде преку комбинирани методи се утврдуваат потенцијалните слабости и критични точки во јавните процеси и системи;
- Фаза III: Анализа и проценка, во која се врши длабинско вреднување на секој ризик врз основа на неговата веројатност и влијание, со примена на матрица на ризици;
- Фаза IV: Рангирање и приоритизација, каде ризиците се категоризираат според сериозноста и стратешкото значење, како основа за предложување интервенции во националната стратегија.

Овој методолошки дизајн обезбедува целосна логичка рамка за навремено препознавање и справување со ризиците од корупција, со цел јакнење на интегритетот и довербата во јавниот сектор.

5.1. Фаза I: Подготовка

Подготвителната фаза претставува темел на целокупниот процес на проценка на ризици од корупција. Нејзината цел е да обезбеди стратешка насоченост, организациска стабилност и методолошка прецизност пред започнување со самата анализа. Во овој сегмент се утврдуваат приоритетните области и методите на работа, се дефинираат надлежните субјекти и се подготвуваат релевантните податоци и аналитички алатки. Со тоа, се поставува основата за кредибилен, релевантен и применлив процес.

Дефинирање на опсегот и приоритетите

Прв чекор е утврдување на **опсегот на проценката**, што подразбира определување на тоа дали ПРК ќе биде:

- а) **сеопфатна** – насочена кон целокупниот јавен сектор и главните општествени системи, или
- б) **фокусирана** – насочена кон одредени области со висока изложеност на ризици.

Со оглед на целта – изработка на Национална стратегија за спречување на корупција и судир на интереси – оваа методологија предвидува системска проценка на корупциски ризици, при што ќе се разликуваат:

- **ризичи што се чести и релевантни за сите институции** (таканаречени „хоризонтални ризици“ – како што се ризици во јавните набавки, вработувањата, управувањето со

јавни ресурси, транспарентноста, дискреционото постапување и заштитата на укажувачи), и

- **ризичи што се потипични и поизразени во одредени сектори** (таканаречени „вертикални ризици“ – како што се, на пример, ризици специфични за здравството, урбанизмот, образованието, правосудството или локалната самоуправа).

Овој пристап овозможува пофокусирано идентификување и анализа на корупциски ризици – и на оние со системски карактер, и на оние што произлегуваат од специфичности на одреден сектор или институционален контекст. При изборот на приоритети ќе се применат и анализа на индикатори, преглед на релевантни извештаи, како и консултации со засегнатите страни.

2

Методолошка подготовка и развој на алатки

Во рамките на проценката се предвидува примена на структуриран и оперативно применлив методолошки инструментариум, со јасно дефинирани главни и дополнителни алатки. Главни алатки во процесот се:

1. **структуриран прашалник** наменет за институциите што учествуваат во проценката, кој овозможува самопроценка и идентификација на потенцијални корупциски ризици, и
2. **фокус-групи** со засегнати страни, организирани по тематски области со утврдена повисока изложеност на ризици.

Овие алатки се дизајнирани така што обезбедуваат систематизирано прибирање на и квантитативни и квалитативни податоци, релевантни за анализа на ризици од корупција во специфичен институционален и секторски контекст.

Покрај нив, може да се применат и други дополнителни методи и алатки, во зависност од потребите и достапноста на податоци, како што се:

- стандардизирани матрици за идентификација на ризици,
- шаблони за мапирање на процеси (вклучително и flowcharts и risk maps),
- алатки за скорирање и рангирање,
- сценарија и анализа на чувствителност,
- како и техники како SWOT анализа, Delphi метода и benchmarking.

Сите применети алатки ќе бидат прилагодени на правниот, институционалниот и податочниот контекст на Република Северна Македонија, со цел да обезбедат валидност, споредливост и практична применливост на добиените резултати.

3

Прибирање и систематизација на податоци

Во оваа фаза се собираат влезни информации потребни за квалитетна анализа:

- закони, подзаконски акти, интерни акти на институции;
- извештаи од надзорни тела и ревизии (ДЗР, ДККК, GRECO, SIGMA);
- податоци од Бирото за јавни набавки, УЈП, Царинската управа;

- статистика за пријавени случаи, прекршоци, предмети (статистика од ДКСК, како и други надлежни институции – на пример, Министерството за правда, обвинителството, полицијата, судовите и инспекциските служби, во зависност од предметот и доменот на ризикот);
- буџетски и фискални извештаи;
- меѓународни индикатори (Rule of Law Index, Control of Corruption на Светска банка и др.).

Податоците се собираат со писмени барања, пристап до портали со отворени податоци, и преку директни состаноци со релевантните тела.

4

Мапирање на процеси и идентификација на критични точки

Се спроведува функционално мапирање на процесите кои имаат висока изложеност на корупциски ризици – на пример:

- доделување на јавни средства,
- издавање дозволи и лиценци,
- именувања на раководни позиции,
- управување со јавен имот.

Мапирањето идентификува кои актери учествуваат, каде се одлучува, каде постои дискреција, и какви контролни механизми (ако воопшто) се применуваат. Тоа обезбедува основа за фокусирана идентификација на ризиците во следната фаза.

5

Вклучување на засегнатите страни

Во духот на инклузивност и транспарентност, се планира собири и фокус-групи, насочени кон препознавање на скриени ризици и сензитивни точки во системот.

Преку фокус-групи, анкетни истражувања и интервјуа, би се прибирале дополнителни перспективи за постоечките и потенцијалните ризици, како и за перцепцијата на ефективноста на механизмите за спречување на корупција. Овие извори се третираат како комплементарни, не како главни докази, но имаат клучна улога за препознавање на „скриени“ ризици.

5.2. Фаза II: Идентификација на ризици од корупција

Процесот на идентификација на ризици од корупција претставува клучна фаза во проценката и бара систематски и структуриран пристап. Целта на оваа фаза не е да идентификува веќе постоечки случаи на корупција, туку да ги утврди потенцијалните ризици – можни слабости, празнини, процедури или ситуации кои би можеле да доведат до коруптивни практики во иднина. Ова претставува проактивен чекор, насочен кон спречување, а не реагирање. Таа обезбедува структурирано разбирање на **ризиците што може да се манифестираат, но сè уште не се случиле**, со цел тие да бидат навремено препознаени и адресирани. Идентификацијата се врши преку комбинирана примена на извори, техники и вклучување на засегнати страни, а секогаш во согласност со дефинираниот опсег и цели на проценката.

5.2.1. Пристап и принципи

Идентификацијата се заснова на следниве начела:

- **Проекција на можни сценарија:** наместо откривање докази за корупција, фокусот е на „што ако“ сценарија.
- **Перспектива на напаѓачот („think like a thief“):** учесниците во фокус групата се охрабрува да ги земат предвид ризиците од корупција, претпоставувајќи дека сите внатрешни и надворешни контроли се нефункционални и/или не постојат.
- **Примена на комбинирани извори:** користење и синтеза на податоци од документи, анкетни прашалници, интервјуа, фокус групи и тематски студии на случај.

5.2.2. Методи и алатки за идентификација на ризици

Идентификацијата може да се спроведе преку неколку комплементарни методи:

1. **Бреинсторминг-сесии со фокус група.** Бреинсторминг-сесиите претставуваат централна алатка во процесот на идентификација на ризици. Овој пристап овозможува користење на комбинираното институционално и експертско знаење на членовите на групата, нивната практична запознаеност со процедурите и способноста да ги идентификуваат слабо формализираните или „невидливи“ ризици.

Подготовка на сесиите

За да бидат ефективни, сесиите бараат внимателна подготовка:

- **Претходно дистрибуирање на насочувачки прашања** (на пр. Кои се најризичните коруптивни точки во вашиот сектор? Кои процеси се слабо контролирани? Каде постои политички или административен притисок?).
- **Темелна структура на сесијата** – поделена по теми (јавни набавки, финансии, регулатива, кадровски прашања) или по сектори (здравство, урбанизам, правда, ЛС).
- **Модератор со искуство во антикорупциска анализа**, кој ќе го насочува текот на дискусијата, ќе поттикнува инклузивност и ќе обезбеди еднаков придонес на сите учесници.
- **Обезбедена доверливост** – учесниците треба да бидат информирани дека изнесените ставови нема да бидат директно атрибуирани во извештаи.

Модел на работа

Сесиите се спроведуваат во следни чекори:

1. **Краток вовед** – презентација на целта, логиката на ПРК и очекуваните придонеси.
2. **Размена на искуства** – секој учесник кратко ја претставува својата институционална улога и перцепција за ризици.
3. **Колективна идентификација на ризици** – преку дискусија модерирана од координаторот, се изготвува листа на ризици.

4. **Групирање и категоризација** – ризиците се организираат по области (финансии, управување со ресурси, кадровски прашања), тип (регулаторен, оперативен, етички) и изложеност.
5. **Означување на ризици за понатамошна анализа** – се селектираат ризици кои ќе се анализираат со дополнителни методи (интервјуа, податоци, фокус-групи).

Критични точки за ефективност

- **Мултисекторска застапеност:** колку е поголема разноликоста на учесниците, толку е покомплетна сликата за системските слабости.
- **Отвореност кон неформални практики:** охрабрување на учесниците да посочат не само формални, туку и културно вкоренети или политички чувствителни практики (непотизам, политички притисоци, нефункционални институции).
- **Дисциплина на документирање:** записничар или аналитичар ја документира дискусијата и креира листа на идентификувани ризици (ризик, опис, фактори, последици, можни индикатори).

Овој метод овозможува **колективна изградба на знаење**, поттикнува доверба меѓу учесниците и создава основа за дополнителна аналитичка верификација. Во контекст на системска проценка, бреинстормингот е повеќе од алатка – тој е средство за генерирање на критичка рефлексивност за реалните слабости во јавниот систем. Важно е да се обезбеди отворена и безбедна атмосфера за слободно изразување на ставови, избегнување на „групно размислување“ и доминација на некои од членовите на групата.

2. Преглед и анализа на постоечки документи и извештаи

- Интерни акти, ревизорски извештаи, извештаи за интерна контрола
- Проценки од претходни стратегии
- Примери за коруптивни сценарија
- Ревизии за јавни набавки, записи за поплаки, случаи на дисциплински постапки

3. Фокус групи и структурирани интервјуа со вклучени страни. Со вработени во јавни институции, но и со надворешни експерти, медиуми, граѓански организации. Овие дискусии треба да се водат со модерирана структура за добивање квалитативни податоци.

4. Самопроценка. Самопроценката е структуриран метод преку кој институции, сектори или единици на јавната администрација самостојно ги идентификуваат потенцијалните корупциски ризици во рамки на своите надлежности. Таа претставува ефективен начин за внатрешна рефлексивност и подигање на свеста за сопствените слабости. Процесот на самопроценка најчесто се спроведува преку однапред подготвени прашалници што содржат комбинација од структурирани

прашања и отворени коментари. Прашањата се тематски организирани, покривајќи области како што се управување со јавни набавки, кадровски постапки, доделување субвенции и лиценцирање, внатрешна контрола и транспарентност во одлучувањето. Прашањата се формулирани така што го поттикнуваат учесникот да размислува не само за формалната рамка, туку и за практиката, имплементацијата и можноста за злоупотреба.

Самопроценката е наменета за клучен управен и стручен кадар во институциите, вклучувајќи го средниот менаџмент, но и лица одговорни за административни, финансиски или регулаторни функции. За да биде ефективна, таа мора да се спроведе во атмосфера на доверба, со јасно нагласена цел – препознавање на потенцијални ризици, а не истражување на прекршувања. Податоците добиени преку самопроценка се обработуваат конфиденцијално и се користат како влез за понатамошна анализа и верификација преку други извори – како интервјуа, фокус-групи или документарна анализа.

5. Преглед на „слаби точки“ или неефикасни сектори

- Подрачја со неочекувано ниска реализација на приходи или услуги
- Региони каде често се јавуваат поплаки или непотизам
- Јавни набавки со невообичаено високи или ниски цени или слаб квалитет на стоки, услуги и/или работи

6. Сценарија и симулации. Конструкција на можни корупциски сценарија во критични области (пр. јавни набавки, урбанизам, даночна политика), со цел да се провери отпорноста на системите.

5.2.3. Резултати од фазата

Како резултат на оваа фаза, се очекува да се добие:

- Прелиминарна листа на потенцијални ризици од корупција по хоризонтални области (пр. финансирање на политички партии, лобирање, јавни набавки, вработувања, инспекциски надзор),
- Почетен регистар на ризици организиран по приоритет или ранливост,
- Идентификувани „чувствителни точки“ за понатамошна анализа во фазата на проценка.

5.3. Фаза III: Анализа и проценка на ризици од корупција

Фазата на анализа и проценка претставува клучен чекор во процесот. Нејзина цел е да обезбеди длабинско разбирање на природата на секој идентификуван ризик, да го утврди неговото значење, веројатност и потенцијално влијание, како и да се процени

способноста на системот да го апсорбира, спречи или контролира тој ризик. Оваа фаза го поставува темелот за стратешко приоритизирање на ризиците и дефинирање на соодветни интервенции во понатамошните чекори.

Пристап и концептуална рамка

Проценката на ризици од корупција на системско ниво се разликува од проценка на ниво на поединечна институција. Таа не се фокусира само на организациски недостатоци, туку ја разгледува структурната изложеност на општествениот, правниот и управниот систем кон корупција, вклучително и хоризонталните механизми, секторските политики и општата регулаторна средина. Во таа смисла, анализата не служи само за техничко рангирање, туку како алатка за разбирање на ризиците кои се репродуцираат, занемаруваат или системски се толерираат.

Анализата се темели на три главни критериуми: **веројатност**, **влијание** и **отпорност на системот**. Веројатноста се однесува на тоа колку е веројатно ризикот да се реализира во пракса; влијанието опфаќа какви последици би произлегле по јавниот интерес, финансиската стабилност или владеењето на правото; додека отпорноста претставува способност на институциите и општеството да го спречат или неутрализираат ризикот преку функционални контроли, отчетност и транспарентност.

5.3.1. Матрица за проценка и приоритизација на ризици од корупција

Во рамките на процесот на проценка на ризици од корупција, се применува **три-димензионална (3x3) матрица на ризик**, која овозможува систематска проценка и категоризација на ризиците според две димензии: **веројатност** на појава и **влијание** на потенцијалните последици.

Оваа матрица служи како алатка за утврдување на приоритетите при анализа на ризици и дефинирање на мерки за спречување на корупција, во согласност со принципите на ефикасно управување на ризици и меѓународните добри практики.

Димензии на матрицата

- 1. Веројатност:** ја оценува шансата за појава на коруптивен ризик во определен контекст (институционален, секторски, процедурен).
- 2. Влијание:** ја оценува сериозноста на последиците доколку се реализира конкретниот ризик од корупција (врз јавниот интерес, довербата, финансиските средства, правната сигурност, итн.).

Секоја од димензиите се рангира на скала од 1 до 3.

Димензии на матрицата:

- **Веројатност:**
 - **1 – Ниска:** Малку е веројатно ризикот да се реализира.
 - **2 – Средна:** Постојат околности кои би можеле да доведат до реализација.

- **3 – Висока:** Ризикот е системски присутен или често се јавува.
- **Влијание:**
 - **1 – Ниско:** Ограничени последици, со мали институционални или фискални влијанија.
 - **2 – Средно:** Влијание врз кредибилитетот, јавните средства или ефикасноста.
 - **3 – Високо:** Сериозни институционални, правни или фискални штети, нарушување на јавниот интерес.

Формула за проценка на ризик

Проценката на ризикот се врши според следната формула:

$$\text{РИЗИК} = \text{ВЕРОЈАТНОСТ} \times \text{ВЛИЈАНИЕ}$$

Вредноста на ризикот може да се движи од 1 до 9. Врз основа на добиената вредност, ризиците се класифицираат во **пет нивоа на ризик**, што овозможува попрецизна приоритизација:

Табела 1. Категоризација на ризик

Ризик (вредност)	Категорија на ризик	Опис
1	Многу низок	Нема значајна потреба од интервенција
2	Низок	Потребно е следење, но не и итни мерки
3-4	Среден	Потребни се целни мерки за ублажување
6	Висок	Бара контрола, интервенција и превентивна акција
9	Многу висок	Критичен ризик – потребна е итна институционална реакција


Приказ 2. Матрица за процена на ризик

ВЕРОЈАТНОСТ	3. Висока	3	6	9
	2. Средна	2	4	6
	1. Ниска	1	2	3
		1. Ниско	2. Средно	3. Високо
		ВЛИЈАНИЕ		

ПРИМЕР ЗА ПРИМЕНА:


Пример 1: Ризик: Недоследно евидентирање на подароци и донации

- Веројатност: 1 (Ниска)
- Влијание: (Ниско)
- Ризик = $1 \times 1 = 1$
- Категорија: Многу низок ризик (темна зелена)

 *Објаснување:* Оваа практика може да постои, но е ретка и со ограничено влијание. Се решава со интерна едукација и периодичен надзор.

Пример 1.1: Ризик: Недоследно евидентирање на подароци и донации


- Веројатност: 1 (Ниска)
- Влијание: 3 (Високо)
- Ризик = $1 \times 3 = 3$
- Категорија: Среден ризик (жолта)

 *Објаснување:* Ова е друг аспект на процена на ризик 1, каде се земаат и индиректни ефекти. Иако случаите на добивање подароци можеби се ретки, последиците можат да бидат значителни доколку подароците или донациите станат стимул за одлуки што доведуваат до незаконска корист или фаворизирање. На пример, неевидентирани подароци може да биде поврзан со стимул на тој што го добил, да му овозможи на давателот

понатамошна поволност во јавна набавка, неплаќање пеналии за пробиени рокови, доделување дозвола или избегнување контрола. Оттука, иако веројатноста е ниска, влијанието може да биде сериозно и со долгорочни штетни ефекти врз буџетот и јавната доверба.


Пример 2: Недостаток на транспарентност при вработување во јавни институции

- **Веројатност:** 2 (Средна)
- **Влијание:** 2 (Средно)
- **Ризик = $2 \times 2 = 4$**
- **Категорија:** Среден ризик (жолта)

 *Објаснување:* Постојат индиции за нетранспарентни постапки, со можност за фаворизирање и судир на интереси. Потребно е подобрување на процедурите за селекција.


Пример 3: Необјавување на договори за јавни набавки

- **Веројатност:** 2 (Средна)
- **Влијание:** 3 (Високо)
- **Ризик = $2 \times 3 = 6$**
- **Категорија:** Висок ризик (светло црвена)

 *Објаснување:* Иако не е секогаш намерно, нетранспарентното управување со јавни средства носи голем ризик од злоупотреба и недоверба кај граѓаните.


Пример 4: Политички притисоци врз инспекциски надзор

- **Веројатност:** 3 (Висока)
- **Влијание:** 3 (Високо)
- **Ризик = $3 \times 3 = 9$**
- **Категорија:** Многу висок ризик (темна црвена)

 *Објаснување:* Системска појава со сериозни последици врз владеењето на правото и интегритетот на институциите. Бара итна институционална интервенција.

Пример 5: Неразјаснети конфликти на интерес кај носители на јавни функции

- **Веројатност:** 2 (Средна)
- **Влијание:** 1 (Ниско)
- **Ризик = $2 \times 1 = 2$**
- **Категорија:** Низок ризик (светла зелена)

 *Објаснување:* Иако со ограничено влијание, потребно е засилување на механизмите за пријавување и утврдување на конфликт на интереси.

Оваа матрица ќе се применува во **Фаза III: Анализа и проценка**, како централен инструмент за рангирање на приоритетите за спречување на корупцијата. Идентификуваните ризици ќе бидат категоризирани врз основа на комбинацијата на нивната веројатност и влијание, со што ќе се утврдат клучните области каде е неопходно преземање на политики, интервенции и механизми за превенција, санкционирање и зајакнување на отчетноста.

Типови на ризици и нивна диференцијација

Проценката ги разликува ризиците според нивниот статус и третман во системот:

- **Наследени ризици**, кои се вградени во самата природа на процесот или секторот, пред да се применат мерки;
- **Останати ризици**, кои остануваат и покрај постојните мерки и политики;
- **Третирани ризици**, кои веќе биле адресирани преку функционални и ефективни антикорупциски интервенции.

Оваа дистинкција е особено важна за да се утврди дали ризикот е резултат на слабости во дизајнот на системот, во неговата примена, или поради отсуство на политичка волја.

5.4. Рангирање и приоритизација на ризиците од корупција

Рангирањето и приоритизацијата на ризиците од корупција претставува клучна фаза во процесот на нивна системска анализа и управување. Овој чекор овозможува да се идентификуваат ризиците кои имаат најголем потенцијал за нарушување на јавниот интерес, довербата во институциите и интегритетот на јавната власт. Врз основа на добиените резултати од матрицата за проценка на ризик (веројатност × влијание), секој ризик се категоризира според неговото ниво на сериозност и приоритет за интервенција. Во оваа фаза, ризиците се подредуваат по значење, со цел ефикасно да се насочат институционалните и стратешките ресурси кон справување со најкритичните закани за интегритетот на јавниот сектор.

5.4.1. Критериуми за приоритизација

Рангирањето на ризиците не се базира само на добиената вредност во матрицата, туку се земаат предвид и дополнителни контекстуални фактори:

- **Системски карактер на ризикот** – Дали ризикот произлегува од институционални слабости, законски недоречености или воспоставена коруптивна практика.
- **Институционален и секторски опфат** – Дали ризикот е изолиран или се јавува во повеќе органи, нивоа на власт или сектори.
- **Репутациски ефект** – Поткопување на довербата во институциите и легитимитетот на јавната власт.
- **Фискално влијание** – Потенцијалната загуба или неефикасно користење на јавни средства.
- **Поврзаност со меѓународни обврски** – дали ризикот е предмет на посебен мониторинг од страна на GRECO, ОЕЦД, ЕУ или други тела.

5.4.2. Пристап кон приоритизација

Ризиците се класифицираат во пет приоритетни нивоа, според нивниот импакт врз системот:

Табела 2. Приоретизација на ризик

Приоритет	Категорија на ризик	Типични мерки
Многу висок	Системски, критичен	Стратешки мерки, законски измени, итна интервенција
Висок	Широко распространет	Институционално реструктурирање, внатрешни политики
Среден	Значаен, но контролабилен	Подобрување на процедури, обука, ревизии
Низок	Локализиран ризик	Едукативни мерки, надзор
Многу низок	Спорадичен, со мал ефект	Следење, минимални корективни активности

5.4.3. Примена на приоритетите во стратешкото планирање

Во контекст на Националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси, приоретизацијата овозможува:

- Насочување на ресурси кон области со највисоко влијание
- Дефинирање на мерки според ниво на ризик (превентивни, корективни, санкционирачки)
- Поддршка за креирање на секторски антикорупциски планови
- Обезбедување транспарентен и објективен основ за отчетност

5.4.4. Документирање и верификација

Секој чекор на рангирање и приоретизација мора да биде документиран, со наведените образложенија и критериуми. Ова осигурува објективност, проверливост и континуитет во процесот, а истовремено овозможува мониторинг и ревизија од страна на надлежните органи.

5.5. Планирање и дефинирање на мерки за управување на ризици од корупција

Проценката на ризиците од корупција не може да има суштинска вредност доколку не следи соодветен одговор. Затоа, по нивната идентификација, анализа и приоретизација, потребно е да се дефинираат **конкретни, насочени и изводливи мерки** за нивно управување. Овој процес претставува основа за формулирање на политики, активности и реформи во рамките на Националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси.

Деталната разработка на предложените мерки, вклучително и нивната приоретизација, индикатори за постигнување, буџетски пресметки и временски рамки, ќе

биде дефинирана во рамките на Методологијата за изготвување на националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси.

5.6. Поврзување на ризиците низ хоризонталните и вертикалните области

Во јавниот сектор, ризиците од корупција не се појавуваат изолирано – тие често имаат повторливи обрасци во различни институции и сектори. Затоа, методологијата предвидува комбиниран пристап кој ги препознава ризиците **и по вертикална линија – во рамки на конкретни сектори, и по хоризонтална линија – низ функционални области кои се јавуваат трансверзално низ системот.**

Овој пристап овозможува **попрецизна дијагностика**, поефикасна алокација на ресурси и поусогласено стратешко делување.

5.6.1. Вертикални области (секторски пристап)

Вертикалните области се однесуваат на **институции и органи кои дејствуваат во рамки на одреден сектор или надлежност**, како што се:

- здравство,
- образование,
- локална самоуправа,
- земјоделство и рурален развој,
- животна средина,
- култура,
- јавни финансии,
- урбанизам и инфраструктура,
- социјална заштита,
- спорт и млади
- и друго

Ризиците во овие сектори најчесто произлегуваат од **внатрешни процедури, недоволен надзор, недостиг на капацитети, или недоволна транспарентност** во работењето.

- *Овие ризици се анализираат од аспект на специфични постапки и структури што се однесуваат на поединечни институции или групи на институции во рамки на еден сектор.*

5.6.2. Хоризонтални области (функционален пристап)

Хоризонталните области ги опфаќаат **функции и процеси** кои се применуваат низ сите или поголем број институции, без оглед на секторската припадност. Тие вклучуваат, но не се ограничуваат:

- јавни набавки,
- вработувања и управување со човечки ресурси,
- издавање дозволи и лиценци,

- доделување субвенции и јавна финансиска поддршка,
- судир на интереси,
- пристап до информации и транспарентност,
- дигитални системи и е-влада.
- и слично

Овие области се **извори на системски ризици** кога не постојат унифицирани процедури, кога се применуваат дискрециони овластувања без контрола или кога регулативата е недоречена.

- *Ризиците што произлегуваат од овие функционални области често се присутни во различни сектори и претставуваат системска слабост која бара интерсекторска интервенција.*

5.6.3. Матрица на поврзаност

Методологијата предвидува користење на **матрица за поврзаност** помеѓу хоризонталните и вертикалните области, со цел:

- да се идентификуваат секторите каде што одреден хоризонтален ризик се појавува системски;
 - да се приоритизираат области за координирана интервенција;
 - да се препознаат пресек-точки каде што е потребен заеднички одговор од повеќе институции.
- *Пример: ризикот поврзан со јавни набавки се јавува како критичен во секторите здравство, локална самоуправа, земјоделство и урбанизам, што укажува на потреба од хоризонтална политика за унапредување на набавките.*

Табела 4. Матрица на поврзаност на хоризонтални и вертикални области

Сектор (вертикални области)	Вработувања	Јавни набавки	Дозволи и лиценци	Субвенции / финансиска поддршка	Судир на интереси	Пристап до информации	Дигитални системи
Здравство	ДА	ДА		ДА	ДА	ДА	ДА
Образование	ДА	ДА			ДА	ДА	
Локална самоуправа	ДА	ДА	ДА		ДА	ДА	ДА
Земјоделство и рурален развој		ДА		ДА	ДА		
Животна средина		ДА	ДА			ДА	ДА
Култура	ДА			ДА		ДА	
Јавни финансии и буџет		ДА			ДА		ДА
Инфраструктура и урбанизам		ДА	ДА		ДА		

Социјална заштита и права на граѓани	ДА					ДА	
Спорт и млади	ДА			ДА			

5.6.4. Практична примена на комбинираниот пристап

Комбинирањето на хоризонтален и вертикален пристап овозможува:

- **диференциран пристап во мерките** – институциите да ги решаваат вертикалните ризици со сопствени мерки, а хоризонталните да се решаваат преку национални политики;
- **препознавање на повторувачки ризици**, што ја зголемува веројатноста за нивно системско решавање;
- **координација на стратешко и оперативно ниво** – хоризонталните ризици често бараат учество на министерства, антикорупциски тела, ИКТ сектори и донатори.

6. АЛАТКИ И ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПРИМЕНА НА МЕТОДОЛОГИЈАТА

За обезбедување доследна, ефикасна и практична примена на методологијата за проценка на ризици од корупција, развиени се унифицирани алатки што ќе им овозможат на институциите и работните групи структурирана идентификација, проценка, приоритизација и планирање на мерки. Овие алатки се дизајнирани да бидат применливи во различни институционални и секторски контексти, со фокус на едноставност и функционалност.

6.1. Образец за идентификација и проценка на ризик

Корисна алатка е образецот за идентификација и проценка на ризик, кој овозможува системско евидентирање на клучни информации за секој ризик, вклучувајќи го неговиот опис, контекст, веројатност, влијание и категоризација. Образецот е структуриран со цел да се обезбеди текстуален опис и анализа на секој поединечен ризик. Испитаниците пополнуваат еден образец за секој поединечен ризик. Образецот е даден во **Прилог 1** на оваа методологија.

Покрај овој образец, идентификацијата на ризиците може да се изврши и преку структуриран прашалник за самооценување.

6.2. Табела за приоритизација на ризици

Сите идентификувани ризици се групираат и рангираат според нивниот вкупен ризик и карактеристики (на пр. дали се системски, дали имаат хоризонтален опфат, колкав е нивниот репутациски и фискален ефект).

Оваа табела овозможува јасна визуелизација на приоритетите и поддржува аргументирана селекција на ризици за кои ќе се дефинираат конкретни мерки.

Табела 5. Приоретизација на ризици

Бр.	Назив на ризикот	Вкупен ризик	Категорија	Системски карактер (да/не)	Секторски опфат	Препорака за приоритет
1.						
2.						
...						

Табелата овозможува идентификација на ризиците, кои бараат поголемо внимание при планирањето на мерки.

6

Инструменти за користење на унифицирани шаблони.

- Препорачливо е назначување на одговорно лице за координација на процесот на проценка и пополнување на табелите.
- За секоја институција, ризиците се документираат и проследуваат во консолидиран формат, согласно временската рамка на процесот.
- Во случај на потреба, може да се обезбеди техничка поддршка или водич од координативното тело.

ПРИЛОГ 1

Образец за идентификација и проценка на ризик

Назив на ризикот:

Краток опис на ризикот:

Институционален контекст:

(Сектор, организациска единица, функција или постапка каде се јавува ризикот)

Веројатност за случување на ризикот (избери едно):

1 – Ниска 2 – Средна 3 – Висока

Влијание (избери едно):

1 – Ниско 2 – Средно 3 – Високо

Вкупен ризик (веројатност × влијание): _____

Категорија на ризик:

Многу низок (1) Низок (2) Среден (3–4) Висок (6) Многу висок (9)

Забелешка (опционално):

ПРИЛОГ 2

План на активности за практична реализација на Методологијата за ПРК

Фаза / Активност	Опис	Одговорен субјект	Очекуван резултат
Фаза I: Подготовка			
Дефинирање на опсегот и приоритетите	Определување дали проценката ќе биде сеопфатна или фокусирана; избор на хоризонтални и вертикални области со зголемена изложеност на ризици	ДКСК во соработка со национални и меѓународни експерти	Јасно дефиниран опсег на ПРК и листа на приоритетни области
Развој на методолошки алатки	Изработка на прашалници, шаблони, матрици, алатки за идентификација и анализа на ризици	ДКСК во соработка со национални и меѓународни експерти	Оперативен сет на алатки усогласени со ISO 31000 и ISO 37001
Прибирање и систематизација на податоци	Прибирање правни, институционални, статистички и ревизорски податоци релевантни за проценката	ДКСК, со поддршка од ангажирани експерти	Организирана база на податоци и информации за ризик-фактори
Мапирање на процеси и критични точки	Идентификација на институционални процеси подложни на корупција преку функционални шеми и документирање	ДКСК, со поддршка од експерти	Мапирани процеси со идентификувани критични точки
Вклучување на засегнатите страни	Подготовка за спроведување на фокус-групи, интервјуа, анкети и консултации со засегнати актери	ДКСК, со поддршка од експерти	Прибрани перспективи од надворешни извори и зголемена валидност на резултатите
Фаза II: Идентификација на ризици			
Спроведување на бреинсторминг сесии	Модерирани сесии по теми/сектори за идентификација на ризици со учество на институции и експерти преку фокус групи	ДКСК, со модерација на ангажирани национални експерти	Листа на иницијални ризици поделени по теми и сектори

Самопроценка од институциите	Пополнување на прашалници за самопроценка од страна на јавни институции	ДКСК, со поддршка од експерти	Прибрани податоци за ризици од внатрешна перспектива
Интервјуа и дополнителни анализи	Индивидуални разговори со експерти, новинари, граѓански организации и анализа на релевантни документи	ДКСК, во координација со национални и меѓународни експерти	Идентификувани дополнителни и скриени ризици
Фаза III: Анализа и проценка на ризици			
Примена на матрица за анализа на ризици	Процена на големината на ризиците според веројатност и влијание; категоризација според нивоа	ДКСК, со стручна поддршка од експерти	Проценети ризици со дефинирани вредности (1–9)
Процена на отпорноста на системот	Анализа и квалитативна процена на капацитетите на институциите за справување со коруптивни ризици	ДКСК, со поддршка од експерти	Утврдена институционална отпорност и точки за подобрување
Фаза IV: Рангирање и приоритизација			
Финално рангирање на ризиците	Систематско рангирање на идентификуваните ризици врз основа на нивната веројатност, влијание, сериозност и стратешка релевантност	ДКСК, со поддршка од национални и меѓународни експерти	Листа на ризици класифицирани во категории: многу висок, висок, среден, низок и многу низок ризик
Приоритизација според значење за јавниот интерес	Доделување приоритет на ризиците кои имаат најголем потенцијален ефект врз јавниот интерес, владеењето на правото и јавната доверба	ДКСК, со поддршка од национални и меѓународни експерти	Регистар на приоритетни ризици за стратешка акција
Поврзување на ризиците со ЦОР и НРС	Мапирање на секој ризик во однос на Целите за одржлив развој (ЦОР 16.5) и Стратешката цел 4.4 од Националната развојна стратегија	ДКСК, со поддршка од експерти	Поврзаност на секој приоритетен ризик со глобални и национални стратешки цели
Разработка на индикатори за следење	Дефинирање на специфични индикатори за мониторинг на управувањето на ризиците и	ДКСК, со поддршка од експерти	Индикатори за мерење на ефективност на предвидените мерки

	напредокот во намалување на изложеноста на ризикот		
Формулирање на предлог-мерки за управување со ризиците	Подготовка на предлог-мерки за секој приоритетен ризик, со дефинирање на носители на одговорност, рокови и индикатори за евалуација	ДКСК	Предлог-пакет на мерки за управување со ризиците – основа за изработка на Националната стратегија
Подготовка на финален регистар на ризици	Финализирање на документот што ги содржи приоритетните ризици, нивната категоризација, поврзаност со ЦОР/НРС и предлог-мерки за управување	ДКСК	Финален Регистар на ризици кој ќе биде основа за дефинирање на стратегиските приоритети и активности

**ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ
НА КОРУПЦИЈАТА**
Заменик претседател,
м-р Билјана Каракашова Шулев