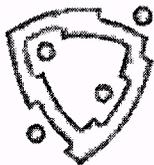




РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT
ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА
KOMISIONI SHTETËTOR PËR PARANADALIMIN E KORRUPSIONIT
Бр.-Nr. 10-1551/265
12-11-2025 20 год.-viti
СКОПЈЕ - СКУП

ПРОЦЕНКА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ЗА ПОТРЕБИТЕ НА ИЗРАБОТКА НА НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ 2026 - 2030

Скопје, октомври 2025

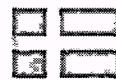


ЗАЕДНИЦИ СО ИНТЕГРИТЕТ
KOMUNITETE ME INTEGRITET
INTEGRITY DRIVEN COMMUNITIES



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sweden
Sverige



United Nations
Office on Drugs and Crime

Имплементирано од:



Ставовите изразени во оваа публикација не може да се сметаат дека ги одразуваат ставовите на донаторот и спроведувачот.



СОДРЖИНА

ВОВЕД	1
ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА.....	2
ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НА ДОКУМЕНТОТ	2
ВРСКА СО ПРЕТХОДНИ ДОКУМЕНТИ И АНАЛИЗИ	3
КЛУЧНИ МЕТОДИ ЗА ИДЕНТИФИКАЦИЈА НА РИЗИЦИ	3
МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРОЦЕНА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА	8
ХОРИЗОНТАЛНИ И ВЕРТИКАЛНИ ОБЛАСТИ	9
КЛАСИФИКАЦИЈА НА ХОРИЗОНТАЛНИ ОБЛАСТИ (ФУНКЦИОНАЛНИ ПРОЦЕСИ).....	10
ЈАВНИ НАБАВКИ	10
ВРАБОТУВАЊА, УНАПРЕДУВАЊА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР	19
НАДЗОР НАД СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ	30
ДОДЕЛУВАЊЕ ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА, ГРАНТОВИ, СУБВЕНЦИИ, ДОНАЦИИ И СПОНЗОРСТВА	35
УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ РЕСУРСИ И ЈАВНИОТ ИМОТ	39
КЛАСИФИКАЦИЈА НА СЕКТОРСКИ ОБЛАСТИ (ВЕРТИКАЛНИ ДОМЕНИ).....	46
ПРАВОСУДСТВО	46
ВНАТРЕШНИ РАБОТИ.....	53
ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА.....	58
ЗДРАВСТВО.....	62
ТРАНСПОРТ, УРБАНИЗАМ И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ.....	70
ЈАВНИ ФИНАНСИИ И ЈАВНИ ПРИХОДИ	79
ЕНЕРГЕТИКА	83
ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРИРОДНИ РЕСУРСИ	88
ЕДИНИЦИ НА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА И ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА НА ЛОКАЛНО НИВО.....	95
ЗАКЛУЧОК	102
РЕФЕРЕНЦИ	104



ВОВЕД

Корупцијата претставува еден од најголемите предизвици за доброто управување и економскиот развој, бидејќи ги поткопува институциите, ја намалува довербата на граѓаните и го загрозува владеењето на правото. Во таа насока, систематската идентификација и процена на ризиците од корупција претставува суштински чекор кон креирање на ефикасни механизми за превенција и контрола. Овој документ е подготвен како основа за изработка на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2026–2030 (Национална стратегија 2026-2030) и има за цел да обезбеди структуриран преглед на најзначајните ризични области во јавниот сектор. Документот се заснова на меѓународни стандарди и практики. Во методолошкиот пристап се применети принципите на ISO 31000 за управување со ризици и ISO 37001 за антикорупциски системи, како и препораките на Конвенцијата на Обединетите нации против корупција (UNCAC), Советот на Европа преку GRECO, OECD/SIGMA и Transparency International. Процената ги опфаќа и анализира и резултатите од домашната правна рамка, Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Законот за јавни набавки, Законот за административни службеници, Законот за финансиска инспекција во јавниот сектор и други секторски закони.

Важен сегмент на оваа процена е разгледувањето на хоризонталните процеси кои се заеднички за повеќето институции – јавни набавки, вработувања и управување со човечки ресурси, издавање дозволи и лиценци, инспекциски надзори, доделување финансиска поддршка и субвенции, како и управување со јавни ресурси и државен имот. Овие процеси се препознаени како најчувствителни на коруптивни дејства. Дополнително, документот ги идентификува и вертикалните (секторски) области, како правосудството, полицијата, образованието и науката, јавниот здравствен систем, транспортот и урбанизмот, енергетиката, животната средина и локалната самоуправа, каде ризиците имаат свои специфични форми и се резултат на сложени процеси и регулативи.

Процената на ризиците е заснована на широк и инклузивен процес на прибирање податоци. Спроведени беа четири тематски фокус-групи, одржани на 4 и 5 јуни 2025 година, со учество на претставници од централната власт, општините, јавните претпријатија, независните тела и граѓанскиот сектор. Фокус-групите овозможиле детектирање на практичните предизвици и слабости кои го зголемуваат ризикот од корупција во клучните области. Дополнително, беа користени два анкетни прашалници: Прашалник за самопроценка на ризици од корупција, пополнет од 2.842 вработени од различни институции, и Структуриран прашалник за фокус-групи, пополнет од 488 раководни лица. Овие податоци дадоа јасна слика за перцепираните ризици, слабостите во процесите и можните точки на интервенција.

Анализата е надополнета со преглед на релевантни извештаи од Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), Државниот завод за ревизија (ДЗР), Бирото за јавни набавки (БЈН), Управата за јавни приходи (УЈП), како и истражувања на граѓански организации и платформата на граѓански организации за борба против корупција. Дополнително, во предвид се земени меѓународните индикатори за перцепција на корупција (CPI), владеење на правото (Rule of Law Index) и управување (Worldwide Governance Indicators).

Овој документ има двојна функција – од една страна, да послужи како основа за креирање на приоритетни мерки за намалување на ризиците, а од друга страна, да овозможи сеопфатна основа за стратешко планирање и интегрирање на најдобрите практики за превенција на корупцијата во периодот 2026–2030. Преку деталната процена на хоризонталните и вертикалните области, извештајот обезбедува насоки за институциите да ги идентификуваат критичните точки и да развијат ефикасни механизми за контрола, транспарентност и отчетност.



ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

Процената на ризици од корупција е изработена во согласност со националната законска регулатива, стратешките документи и меѓународните обврски на Република Северна Македонија во областа на антикорупцијата. Основата за оваа процена произлегува од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, кој ја дефинира надлежноста на ДКСК како главно тело за превенција и следење на ризиците од корупција. Дополнително, важна улога имаат Законот за јавни набавки, Законот за административни службеници, Законот за финансиска инспекција во јавниот сектор, како и други секторски закони кои ги регулираат процесите изложени на ризик.

Институционалната рамка за борба со корупцијата вклучува повеќе органи и институции:

- **Државната комисија за спречување на корупцијата** – централна институција за идентификација, мониторинг и спречување на коруптивни ризици.
- **Државниот завод за ревизија** – кој врши ревизии на успешност, регуларност и ревизии на финансиските извештаи, со идентификација на слабости кои можат да доведат до корупција.
- **Биро за јавни набавки** – институција која обезбедува контрола и транспарентност во процесите на набавки.
- **Управа за јавни приходи, Царинска управа, Управа за финансиска полиција** и други тела за надзор и финансиска контрола.
- **Инспекциски совет** и инспекциските служби – за мониторинг и контрола на постапките и исполнување на законските обврски.
- **Јавни претпријатија, локални самоуправи и државни институции** – кои се директно опфатени со процената на ризиците во хоризонталните и вертикалните области.

Процената на ризици од корупција е усогласена со стратешките документи, како што се Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021–2025 и новата стратегија во подготовка за периодот 2026–2030, како и со препораките на GRECO, OECD/SIGMA, UNCAC и други меѓународни тела. Оваа рамка гарантира дека процесот на идентификација и процена на ризиците е заснован на правно уредени процедури и институционални механизми кои обезбедуваат транспарентност, отчетност и превенција на корупцијата.

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НА ДОКУМЕНТОТ

Главната цел на овој документ е идентификација и процена на ризиците од корупција во јавниот сектор, во контекст на подготовката и креирањето на новата Национална стратегија 2026–2030. Оваа процена има за цел да обезбеди јасна и аргументирана слика за ризичните области, процеси и практики кои се најмногу подложни на коруптивни појави, како и да понуди насоки за нивно ублажување и контрола.

Задачите на документот вклучуваат:

- **Детална идентификација на хоризонтални процеси** (јавни набавки, вработувања, издавање дозволи и лиценци, инспекциски надзор, доделување финансиска поддршка и управување државен имот и јавни ресурси) и **вертикални области** (правосудство, здравство, образование, енергетика, локална самоуправа и други секторски специфики).
- **Проценка на ризиците** според нивната веројатност и влијание, користејќи утврдена методологија за оценување со скала од 1 до 3.
- **Систематизација на ризиците**, со приоритетно рангирање на оние кои имаат највисок степен на закана.



- **Формирање на основа за креирање на стратешки мерки кои ќе бидат вклучени во новата Национална стратегија 2026–2030, со фокус на превенција, транспарентност и интегритет на институциите.**

ВРСКА СО ПРЕТХОДНИ ДОКУМЕНТИ И АНАЛИЗИ

Овој документ се надоврзува на постоечките стратешки и аналитички документи кои претходно беа изработени во областа на антикорупцијата и интегритетот на институциите. Посебно значење имаат наодите и препораките од Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021–2025, чии анализи и извештаи за спроведувањето дадоа јасна слика за главните слабости и ризични точки во јавниот сектор. Во процесот на подготовка на оваа процена беа искористени податоци годишните извештаи на ДКСК, како и извештаите од надворешни ревизии на ДЗР, кои укажаа на системски проблеми во јавните набавки, управувањето со имотот и транспарентноста на институциите.

Дополнително, беа разгледани и анализите на граѓанските организации и платформата „Антикорупција“ (www.antikorupcija.mk), кои преку свои мониторинг извештаи укажаа на слабостите во пристапот до информации од јавен карактер, нетранспарентното трошење на јавни средства и дискреционите овластувања. Во изработката се користени и релевантни меѓународни документи и препораки, како евалуациите на GRECO, извештаите на OECD/SIGMA, UNCAC и Индексот за перцепција на корупција (CPI) на Transparency International.

Оваа процена ги интегрира наодите и препораките од овие извори, со цел да обезбеди континуитет во напорите за превенција на корупцијата и да овозможи креирање на новата Национална стратегија 2026-2030, заснована на докази и претходни искуства.

КЛУЧНИ МЕТОДИ ЗА ИДЕНТИФИКАЦИЈА НА РИЗИЦИ

Процесот на идентификација на ризиците од корупција се темели на комбиниран пристап кој опфати бреинсторминг сесии, четири фокус-групи, анкетни прашалници за самопроценка, како и темелна анализа на законската рамка, извештаи од надзорни и ревизорски тела, релевантни статистички податоци и меѓународни индекси. Овој интегриран пристап овозможи да се идентификуваат реалните и потенцијалните слабости во јавните институции, како и ризиците кои произлегуваат од практиките на локално, секторско и системско ниво.

Бреинсторминг сесии и фокус-групи

Фокус-групите беа централна алатка за идентификација на ризици, бидејќи овозможува директна дискусија со претставници на институциите и експерти, кои врз основа на сопственото искуство ги детектираа најранливите точки. Четирите фокус-групи се одржаа на 4 и 5 јуни 2025 година, во две сесии дневно.

1. Фокус-група: Институции на централна власт. Учесници беа претставници од сите клучни министерства и институции:

- Министерство за финансии, Министерство за здравство, Министерство за образование и наука, Министерство за транспорт, Министерство за животна средина и просторно планирање, Министерство за внатрешни работи, Министерство за социјална политика, демографија и млади, Министерство за економија и труд, Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини, Министерство за земјоделство, шумарство и



водостопанство, Министерство за јавна администрација, Министерство за култура и туризам и Министерство за спорт.

- Претставници од Службата за општи и заеднички работи, Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој, Дирекцијата за технолошко-индустриски развојни зони и Агенцијата за катастар на недвижности.
- Претставници од граѓанскиот сектор, Собранието на РСМ и Владата на РСМ.

2. Фокус-група: Локална самоуправа. Во оваа група учествуваа претставници од општините со најголеми буџети (Битола, Кавадарци, Куманово, Охрид, Струмица, Тетово, Штип, Скопје, Гази Баба, Карпош, Центар), како и претставници од Министерството за локална самоуправа, јавните комунални претпријатија, претставници од граѓанскиот сектор, Собранието и Владата. Учесниците беа главно генерален секретар, раководители на одделенија за внатрешна ревизија и урбанизам, кои се директно вклучени во процесите со зголемена изложеност на ризици.

3. Фокус-група: Независни тела и регулаторни институции. Оваа група беше составена од претставници на ДЗР, УЈП, БЈН, Царинската управа, Управата за финансиска полиција, Јавното обвинителство на РСМ, Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција (ОЈОГОКК), Судскиот совет, Врховниот суд, Управниот суд, како и претставници од Државната комисија за жалби по јавни набавки, Инспекцискиот совет и Ревизорското тело за ИПА фондови. Во оваа група учествуваа и претставници на граѓански организации, Собранието и Владата.

4. Фокус-група: Државни претпријатија и јавни институции. Претставници беа од клучните јавни компании и институции: Јавно претпријатие за државни патишта (ЈПДП), Клинички центар – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ (УКИМ), Фонд за здравствено осигурување (ФЗО), Фонд за пензиско и инвалидско осигурување (ФПИОМ), МЕРСО, ЕСМ и АДССДП. Учесествуваа и претставници од граѓанскиот сектор, Собранието и Владата.

Фокусот на дискусиите беше насочен кон ризиците во јавните набавки, управувањето со јавни ресурси, доделувањето субвенции, политичкиот притисок, селективната примена на прописи и заштитата на укажувачите.

Анкетни прашалници за самопроценка

За дополнителна поткрепа на наодите од фокус-групите беа применети два анкетни прашалници:

- **Прашалник за самопроценка на ризици од корупција ([линк](#))** – пополнуван од сите вработени во институциите, со цел да се добијат нивните согледувања за можните слабости и ризици.
- **Структуриран сет на прашања за фокус-групи ([линк](#))** – пополнуван само од раководните лица во институциите од јавниот сектор (министерства, ЕЛС, јавни претпријатија и останати јавни институции), со цел да се добијат стратешки согледувања за ризиците на ниво на организација.

Двата анкетни прашалници – Прашалникот за фокус-групите (со 488 одговори) и Прашалникот за самопроценка на ризици од корупција (со 2.842 одговори) – дадоа конзистентна слика за клучните ризични области. И двата инструмента укажуваат дека најкритични ризици се политичките влијанија при вработувања, нетранспарентното носење одлуки, слабата интерна контрола и јавните набавки. Резултатите потврдуваат дека постои потреба од системски мерки за засилување на контролите, транспарентноста и институционалниот интегритет.



Резултати од анкетниот прашалник за фокус-групите

На анкетниот прашалник за фокус-групите има 488 одговори. Секој од одговорите имаше наведено по најмалку 7 ризици од корупција, односно од овој прашалник беа наведени повеќе од 3.400 идентификувани ризици од корупција. Одговорите понатаму беа класифицирани и синтетизирани според нивната природа и оттука беа дефинирани главните хоризонтални и вертикални области кои се специфицирани детално подолу.

Повеќето одговори се фокусираат на теми како:

- Јавни набавки, каде се споменува фаворизирање на понудувачи, манипулации и склучување штетни договори.
- Вработувања, со доминантни одговори поврзани со политичко влијание, непотизам и нетранспарентни процедури.
- Судир на интереси, каде што се наведува дека механизмите за спречување често не се функционални.
- Слаба контрола, при што е истакнато дека внатрешните ревизии и инспекциите имаат ограничена ефективност.

Речиси сите учесници наведуваат нефункционални механизми на одговорност, слабости во институционалната култура на интегритет, како и политички притисоци како главни причини за појава на корупција. Многумина забележуваат дека контролните механизми се „незадоволителни“ и дека постои потреба од нови превентивни мерки, дигитализација и транспарентност во процесите.

Резултати од анкетата за самопроценка на ризици од корупција

Во анкетата за самопроценка на ризици од корупција учествуваа вкупно 2.842 испитаници од различни институции, што овозможува широк и релевантен увид во перцепиите на вработените. Резултатите покажуваат дека највисок ризик се перцепира кај политичките или личните влијанија при вработувања, каде голем дел од учесниците ја оценија веројатноста со највисок степен (3). Високи ризици се забележуваат и кај нетранспарентното носење одлуки, слабата внатрешна контрола и непочитувањето на заштитата на укажувачи, што укажува на системски слабости во управувањето со процесите.

Анкетата исто така открива дека голем број на испитаници ја препознаваат корупцијата како последица на недостаток на отчетност, нефункционални механизми на контрола и политички влијанија врз институциите. Во отворените прашања се нагласува потребата од зајакнување на интерните ревизии, подобрување на транспарентноста и воведување на јасни правила за постапување при пријави на неправилности.

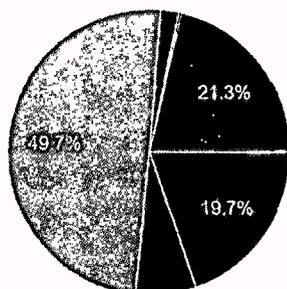
Овие резултати претставуваат силен индикатор дека потребни се системски мерки за подобрување на интегритетот и отчетноста на институциите, со фокус на засилување на механизмите за контрола, обуки за интегритет и дигитализација на ризичните процеси.

Клучните статистики од оваа анкета се следниве:



Тип на институција:

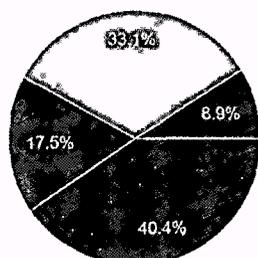
2,842 responses



- Министерство
- Локална самоуправа
- Јавно претпријатие / установа
- Независно регулаторно / надзорно тело
- Невладина организација/граѓански с...
- Бизнис
- Меѓународна организација
- Граѓани
- Друго

Дали институцијата има усвоено официјален документ (на пр. план, правилник или процедура) за спречување корупција, кој е достапен на внатрешната мрежа или веб-страница и е доставен до сите сектори?

2,842 responses

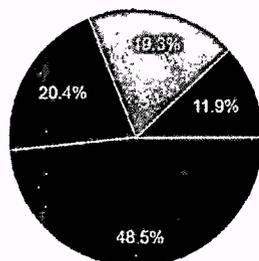


- Да
- Делумно (усвоен но не е дистрибуиран или применет)
- Не
- Не е применливо

Дали внатрешната ревизија функционира редовно и независно?



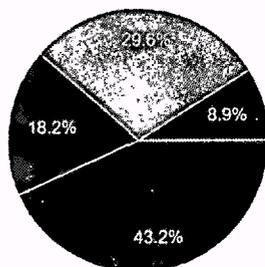
2,842 responses



- Да
- Делумно (ревизија е направена, но со задоцнување или надворешни влијанија)
- Не
- Не е применливо

Дали институцијата има активен канал за пријавување неправилности (на пр. електронски систем, имејл адреса, лице за контакт), кој е објавен на внатрешната мрежа и преку кој во последните 12 месеци се примени најмалку една пријава?

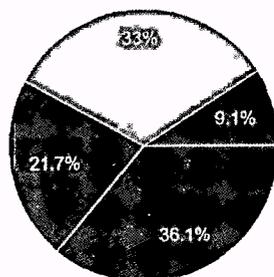
2,842 responses



- Да
- Делумно (канал постои, но не е активно користен или е нејасен)
- Не
- Не е применливо

Дали институцијата има усвоена интерна процедура за постапување со пријави од укажувачи, која содржи конкретни мерки за заштита (анонимност, пренос на укажувачот, забрана за репресија), и дали во последните 12 месеци е применета барем еднаш?

2,842 responses

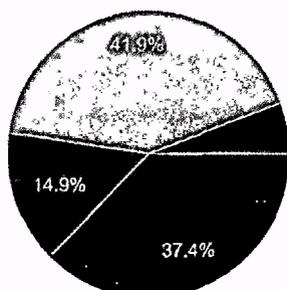


- Да
- Делумно (процедура постои, но не е применета)
- Не
- Не е применливо

Дали директорот/раководното лице во последните 12 месеци има одржано барем една јавна изјава или писмена комуникација (на пр. циркулар, интерно писмо, говор) до вработените со поддршка за интегритет и борба против корупција?



2,842 responses



- Да
- Делумно (повремена или нејасна комуникација)
- Не
- Не е применливо

Покрај овие статистики, секој од анкетираниите имаше можност да наведе ризици од корупција во институцијата во која работи.

Анализа на документи и извори

Идентификацијата на ризиците беше дополнително засилена со анализа на релевантни извештаи и документи, меѓу кои:

- Извештаите на ДКСК,
- Ревизорските извештаи на Државниот завод за ревизија,
- Податоците и годишните анализи на Биро за јавни набавки,
- Извештаите на Управата за јавни приходи,
- Студиите и препораките на GRECO, SIGMA, Transparency International, како и други меѓународни индекси (CPI, Rule of Law Index, Worldwide Governance Indicators).

Дополнително, беа искористени истражувања, извештаи и анализи од Платформата на граѓански организации за борба против корупцијата (antikorupcija.mk) и од членките на оваа платформа, меѓу кои: Центарот за граѓански комуникации, Транспарентност Интернешнл – Македонија, Институтот за демократија „Социетас Цивилис“, Хелсиншкиот комитет за човекови права и други организации кои спроведуваат мониторинг и истражувања за антикорупција. Беа користени и меѓународни извештаи и индекси, како GRECO, SIGMA, CPI (Corruption Perceptions Index), Rule of Law Index и Worldwide Governance Indicators.

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРОЦЕНА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА

Методологијата за процената на ризиците од корупција во овој извештај е заснована на стандардизиран и систематски пристап, развиен за потребите на подготовка на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Таа е усогласена со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси и се темели на меѓународни стандарди и добри практики, вклучително ISO 31000 за менаџмент на ризик, ISO 37001 за управување со антикорупциски мерки, како и на препораките на UNCAC, OECD, GRECO и Transparency International. Основната цел на применетата методологија е да овозможи структуриран и транспарентен процес на идентификување, анализа и приоритизација на ризиците, со акцент на нивно превентивно адресирање и јакнење на интегритетот на институциите во јавниот сектор.



Процената на ризиците се реализираше преку холистички пристап кој ги разгледува ризиците во контекст на законската рамка, јавните политики, институционалните практики и меѓусебната зависност на секторите и процесите. Во анализата беа користени релевантни извори на податоци, како извештаи на ДКСК, Државниот завод за ревизија, GRECO и SIGMA, законски и подзаконски акти, статистички податоци и меѓународни индикатори за перцепција и контрола на корупцијата. Процесот вклучи и активно учество на засегнатите страни преку фокус-групи, интервјуа и анкетни прашалници, со цел да се добијат повеќе перспективи и да се идентификуваат „чувствителните точки“ на системот.

Идентификацијата и процената на ризиците беа реализирани во повеќе меѓусебно поврзани фази. Во првата фаза беа дефинирани опсегот и приоритетните области на анализата, беа развиени алатките за собирање на податоци и беа систематизирани релевантните информации. Во втората фаза се спроведе идентификација на ризиците, преку анализа на критичните процеси како јавни набавки, вработувања, управување со јавни ресурси, издавање дозволи и лиценци, инспекциски надзор и други области со висок ризик. Третата фаза беше насочена кон анализа и проценка на секој идентификуван ризик врз основа на две димензии – веројатност и влијание – оценети според скала од 1 до 3. Вкупната оценка на ризикот беше пресметана како производ на овие два параметра, при што ризиците беа категоризирани од многу низок до многу висок ризик. Во четвртата фаза се изврши рангирање и приоритизација на ризиците според нивната сериозност и стратешко значење, што претставува основа за дефинирање на препораките и мерките за нивно ублажување.

За време на целиот процес беа применети повеќе аналитички алатки, како матрици за проценка на ризици, шаблони за нивно рангирање и мапирање на процесите, како и фокус-групи со експерти и претставници на институции. Со овој интегриран пристап беше обезбедена сеопфатна слика за ризиците по хоризонтални и секторски области, при што резултатите се преточени во систематизирана листа на ризици од корупција која претставува основа за понатамошно стратешко планирање и креирање на мерки.

Овде е важно да се напомене дека ризиците од корупција не постојат само во секторите и областите кои се опфатени во овој документ, туку постојат и останати сегменти од општеството, кои треба да бидат адресирани и во континуитет да се надминуваат од страна на надлежните институции од поединечните сектори и области.

ХОРИЗОНТАЛНИ И ВЕРТИКАЛНИ ОБЛАСТИ

За потребите на проценката на ризици од корупција, идентификувани се хоризонтални и вертикални области кои овозможуваат систематски преглед на најризичните сегменти во јавниот сектор. **Хоризонталните области** ги опфаќаат клучните функционални процеси што се заеднички за сите институции, како што се јавните набавки, вработувањата, инспекциските надзори и управувањето со јавните ресурси, кои се сметаат за најчувствителни точки на коруптивни практики. **Вертикалните области**, пак, се однесуваат на секторски специфични домени како правосудството, здравството, образованието, енергетиката и локалната самоуправа, каде постојат особености и ризици карактеристични за секој сектор.

Оваа класификација овозможува појасно таргетирање на ризиците и дефинирање на мерки за нивно намалување во рамки на секоја област.

Хоризонтални области (функционални процеси)

- Јавни набавки
- Вработувања, напредувања и управување со човечки ресурси во јавниот сектор;



- Надзор над спроведување на законите;
- Дodelување финансиска поддршка, грантови и субвенции и
- Управување со јавни ресурси и имот.

Вертикални области (секторски домени)

- Правосудство;
- Внатрешни работи;
- Образование и наука;
- Здравство;
- Транспорт, урбанизам и просторно планирање;
- Јавни финансии и јавни приходи;
- Енергетика;
- Животна средина и природни ресурси и
- Единици на локална самоуправа и јавни претпријатија на локално ниво.

Ризиците од корупција се подредени по нивниот опсег и важност, односно на почетокот во секоја од хоризонталните области и секторите се наведени системските ризици, односно оние кои се општи за целата хоризонтална област, односно сектор и кои треба да се третираат системски и останати ризици од корупција во хоризонталната област, односно сектор кои се однесуваат на поединечни прашања.

КЛАСИФИКАЦИЈА НА ХОРИЗОНТАЛНИ ОБЛАСТИ (ФУНКЦИОНАЛНИ ПРОЦЕСИ)

ЈАВНИ НАБАВКИ

Хоризонталната област јавни набавки претставува една од најкритичните на јавниот сектор, во која постои значителен ризик од коруптивни практики и злоупотреби на јавните средства. Со оглед на тоа што јавните набавки претставуваат значителен дел од јавните расходи, секоја неправилност или коруптивен ризик во овој домен има директно влијание врз јавниот интерес, транспарентноста и довербата на граѓаните во институциите. Идентификацијата на ризиците од корупција во јавните набавки претставува суштински чекор за градење ефикасен и отпорен систем на управување со јавните средства, како и за воспоставување механизми за нивно спречување, откривање и санкционирање.

Главната цел на оваа анализа е да се идентификуваат и проценат клучните ризици од корупција во сите фази на процесот на јавни набавки – од фазата на планирање, преку спроведувањето на постапките, до реализацијата на договорите и постојните механизми за контрола. Наодите служат како основа за предложување на мерки за унапредување на системот на јавни набавки, зголемување на транспарентноста, конкурентноста и законитоста, како и за минимизирање на можностите за корупција и фаворизирање на одредени економски оператори.

Идентификацијата и проценката на ризиците од корупција во јавните набавки се базира на повеќе извори на информации кои овозможуваат сеопфатен и реален увид во состојбите. Најнапред, анализирана е законската рамка, пред сè Законот за јавните набавки (ЗЈН)¹ и релевантните подзаконски акти, упатства, прирачници како што е „Прирачникот за истражување и анализа на

¹ <https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2024/10/Zakon-za-javni-nabavki-br.24-19.pdf>



пазарот за јавни набавки². Дополнително, беа користени институционални податоци и извештаи на Бирото за јавни набавки, Државната комисија за жалби по јавни набавки, ДКСК, Државниот завод за ревизија и Јавното обвинителство, а особено Извештајот за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата³ кој содржи информации за неправилности, жалби, контроли и предмети поврзани со злоупотреби.

Како значаен извор беа користени анализи и мониторинг извештаите на граѓанските организации, особено Истражувањето за откривање евентуални судири на интереси и злоупотреба на моќ при јавните набавки кај политички експонираните лица на Центарот за граѓански комуникации⁴, кои даваат податоци за перцепцијата на бизнис-секторот и нивните искуства со јавните набавки. Вклучени се и наоди од медиумски извештаи и јавни реакции, кои укажуваат на случаи на фаворизирање, картелско договарање и неправилности во спроведувањето на набавките. Конечно, посебно внимание е посветено на резултатите од спроведените фокус-групи со претставници на јавни институции, економски оператори и експерти, кои обезбедија практични увиди за ризиците, слабостите во системот и присутните коруптивни практики.

Во продолжение е изработена детална листа на ризици од корупција во јавните набавки. За секој ризик е направена опширна проценка според веројатноста на негово настанување и влијанието врз јавниот интерес, а во заклучокот е презентирана синтезна оценка на вкупниот ризик од корупција во јавните набавки.

Ризици од корупција во хоризонталната област - јавни набавки

Системски ризици од корупција:

- 1. Недоволни капацитети на институциите за спречување, откривање и санкционирање корупција – ДКСК, ДКЗК, Финансиската полиција, обвинителството и судството немаат доволни кадар, финансии и аналитички алатки за спроведување на своите надлежности во јавни набавки (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).**
- 2. Недоволна институционална координација во откривање корупција – ДКСК, Бирото за јавни набавки, Државниот завод за ревизија, Министерството за внатрешни работи, Финансиската полиција и обвинителството немаат ефикасен механизам за заедничко постапување по сомнителни тендери; соработката се сведува на спорадични пријави што ретко добиваат судски епилог. Формираното координативно тело за јавни набавки сè уште нема видливи резултати, а пасивноста на истражните органи и неодамнешното ублажување на кривичните одредби дополнително го поттикнуваат чувството на неказливост (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).**
- 3. Намалена кривично-правна одговорност за злоупотреби во јавни набавки - Со измените на Кривичниот законик (септември 2023 г.) е укината одредбата што предвидуваше затвор од најмалку пет години за злоупотреби во јавни набавки; новите рокови на застареност се пониски, па судови и обвинителства веќе прекинуваат истраги и постапки. Очекувањето е дека многу предмети – главно за набавки – ќе пропаднат поради застареност, што ја намалува превентивната сила на кривичните санкции и го зголемува чувството на неказливост (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).**

² https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2024/10/Priracnik-Analiza-na-pazar_BJN_23.pdf

³ https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/02/Report-3.5.1_MK.pdf

⁴ <https://www.ccc.org.mk/images/stories/istranzuvanje%20vistinski%20sopstvenici%20mk.pdf>



4. **Субјективно и недоволно образложено, непотребно поништување или укинување на тендери** - Поништувањата опфаќаат 24–33% од сите постапки; 70% се повикуваат со формулата „нема прифатлива понуда“. Честата употреба на оваа можност создава сомнеж дека служи за избегнување на понудувач што не е фаворит или за менување на правилата во втора објава. Поништувањата се чести, а образложенијата кратки и недокументирани, што овозможува избегнување на непожелни понудувачи и намалување на конкуренцијат (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
5. **Отсуство на интерни политики и недостиг на стручен и обучен кадар за јавни набавки** - Најголем дел од институциите немаат интерни политики за јавни набавки (процедура за спроведување на јавните набавки и интересен акт за обезбедување интегритет). Овие слабости се поврзани со отсуството на политики што прецизираат постапки во ситуациите каде Законот не е детален или овозможува дискреционо постапување. Недостатокот на интересен акт за интегритет, како и ретката практика на проценка на ризици и преземање мерки за нивно намалување, ја зголемува веројатноста за коруптивни практики и ја намалува транспарентноста и одговорноста при користење на јавни ресурси. Истражувањата меѓу договорните органи укажуваат на недостиг на доволен стручен кадар, недоволна едукација на вработените, ниска мотивираност за членство во комисиите за јавни набавки и дилеми во спроведувањето на постапките (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
6. **Недоволна стручност на комисиите за јавни набавки** - Законот не предвидува какви било предуслови за членство во комисиите за јавни набавки, ниту мерки за зголемување на знаењето на нивните членови. Често, особено кај помалите договорни органи, се формира само една комисија со постојано ист состав. Отсуството на обука и ротирање создава ризик „членовите лесно да бидат вклучени или изманипулирани“ во постапки и да се развијат клиентелистички односи што поттикнуваат корупција (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
7. **Недоволна обука и ротација на комисиите за јавни набавки** - Законот не поставува минимални квалификации за членовите на комисиите, а во многу (особено мали) институции истата комисија од неколку лица одлучува за сите набавки без ротација. Отсуството на редовна обука за технички критериуми, судир на интереси и спречување корупција, како и постојаната изложеност на истите актери, создава ризик од клиентелизам, пристрасност и зависност од мал број „клучни“ службеници (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
8. **Недоволна внатрешна ревизија на јавните набавки** - Внатрешната ревизија ретко ги вклучува набавките, иако се високоризична област, па слабостите не се детектираат или адресираат навреме (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
9. **Ограничен опсег на изјави за судир на интереси** - Изјави за непостоење на судир на интереси потпишуваат само членовите на комисијата и одговорното лице, додека лицата за надзор на договорите и надворешните експерти остануваат непокриени. Дополнително, изјавите често се потпишуваат пред да се знаат понудувачите, наместо по објавата на учесниците, што го намалува ефектот на мерката. Недостатокот на сеопфатно и навремено декларирање отвора простор за прикриени интереси и пристрасно влијание врз постапката (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
10. **Нереална проценка на вредноста на јавните набавки** – Законот за јавни набавки во членот 39 упатува на обврска за истражување на пазарот, во практиката за повеќето набавки не се



прави детална анализа на пазарните цени и услови. Проценетата вредност често се утврдува без трага и без документирани докази, па институциите влегуваат во постапки со високи цени кои оставаат простор за преголеми маржи и потенцијална коруптивна „премија“. Кога пристигнува само една понуда, нема реална можност комисијата да согледа дали цената е повисока од пазарната, што го зголемува ризикот од преплатување и недомаќинско трошење на буџетските средства (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).

11. **Недостаток на соодветна и темелна проценка на реалните потреби, поради што набавките се лошо проценети од аспект на целисходноста и потребите на институцијата** – Потребите не се анализираат според приоритети, ниту се поврзуваат со стратешките цели; резултат се набавки што не одговараат на фактичките оперативни потреби или дуплираат постоечки ресурси. Отсуството на образложенија ја отежнува проверката на оправданоста и создава простор за субјективни или коруптивни влијанија врз тоа што навистина се спроведува (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
12. **Чести измени и низок степен на реализација на годишните планови за јавни набавки** - Годишните планови за јавни набавки често се ревидираат - додавање, бришење или поместување на постапки - а значаен дел од планираните набавки остануваат нереализирани. Овие промени доведуваат до „ад-хок“ постапки со кратки рокови, што го ограничува учеството на потенцијалните понудувачи и ја зголемува можноста за фаворизирање на однапред познати фирми или за набавки без доволна конкуренција (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
13. **Отривање доверливи информации во фазата на евалуација** - Во спротивност со обврската за доверливост, членови на Комисијата или лица со пристап до ЕСЈН споделуваат податоци – цени, технички решенија, ранг-листи – со фаворизиран економски оператор. Овие „инсајдерски“ информации му овозможуваат да ја прилагоди понудата, да поднесе прецизна жалба или да влијае врз конкуренцијата. Ризикот го нарушува начелото на еднаква и фер конкуренција и ја подрива правната сигурност (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
14. **Злоупотреба на преговарачка постапка без претходно објавување оглас** - Договорниот орган неоправдано прибегнува кон „преговарање без објава“, симулирајќи крајна итност или технички монопол. Така се склучува договор со однапред одбран оператор без конкуренција и без јавен оглас, по цени и услови што не се тестирани на пазарот. Ова го заобикољува принципот на транспарентност и создава простор за значителна финансиска штета (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
15. **Спроведување на постапки (стандардни и рамковни) без прецизно утврдени количини** - Тендерите со повеќе ставки во кои количините не се утврдуваат „многу често водат кон злоупотреба“: понудувачите поднесуваат комбинација од нереално високи и ниски единични цени; фаворизираната фирма, по договор со договорниот орган, нуди ниски цени за ставки што ќе се користат малку, а значително повисоки цени за ставки што ќе се набавуваат во поголеми количини. Иако објавувањето планирани количини е законска обврска, во пракса изоставувањето е честа појава (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
16. **Дискриминација на понудувачите и ограничување на конкуренцијата преку технички и други карактеристики** - Корупцијата се овозможува поради „преголемата слобода во изготвување на тендерски документи“. Договорните органи не спроведуваат пазарно



истражување за трендовите и капацитетите, а во тендерското досие не ги елаборираат избраните карактеристики и критериумите за способност. Лицата што ја подготвуваат документацијата не потпишуваат изјави за непостоење судир на интереси и често се единствени членови и во комисијата за евалуација (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).

17. **Оневозможување на конкуренцијата преку несоодветни услови за учество (критериуми за способност)** - Се поставуваат услови за техничка/финансиска способност што ги исполнуваат малкумина. Отсуството на контрола овозможува една иста фирма со истиот број на вработени, механизација, опрема и други услови со коишто располага, во исто време да ги користи за докажување на способноста односно да ги става на располагање на повеќе договорни органи (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
18. **Договарање помеѓу понудувачите за поделба на пазарот и/или цените** - Постојаната појава на „едни исти фирми“ во тендерите, заедно со честата употреба (или непотребно неспроведување) на е-аукцијата, создава услови понудувачите да ротираат победи, да не си конкурираат или да даваат симболични намалувања (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
19. **Злоупотреби преку електронската аукција и нејзина непропорционална / нереализирана примена** - Институциите „не се откажуваат од електронската аукција и покрај сите предупредувања дека со неа се поттикнуваат договарањето помеѓу фирмите и корупцијата. Ваквата практика создава две дисторзии: (1) кога конкуренцијата изостанува, договорите се склучуваат по цени што се над реалните, и (2) кога има конкуренција, таа често се претвора во договорено или симболично намалување на цените, што подоцна се одразува во послаб квалитет или делумна реализација на договорот (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
20. **Недеклариран судир на интереси и концентрација на улоги** - Лицата што ги изготвуваат техничката спецификација, членовите на комисијата и надворешните експерти често не поднесуваат изјави за непостоење судир на интереси, што го зголемува ризикот од пристрасност (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
21. **Субјективно отфрлање на понуди при евалуација на документацијата** - Мониторингот покажува дека комисиите „во речиси секој втор тендер отфрлаат понуди“ како неприфатливи, што буди сомнеж дека член 109 ставот 2 од Законот за јавните набавки се применува пристрасно. Жалбите до Државната комисија за жалби по јавни набавки откриваат случаи каде договорните органи ги оспоруваат доставените документи и сертификати, а БЈН и ДКЖН некогаш имаат спротивни толкувања за валидноста на истата документација. Листата на јасни правила кога и какви појаснувања или дополнувања се дозволени овозможува намалување на конкуренцијата и склучување договор со однапред фаворизиран економски оператор (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
22. **Несоодветна реализација на договорите (повисоки цени, помали количини/квалитет или доцнења)** - Договорот да не се реализира согласно тендерската документација и склучениот договор, потоа плаќање повисоки цени од договорените, прифаќање помали количини или квалитет, толерирање на доцнење во испорака на предметот на набавка (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
23. **Склучување анекси и измени на договорите без транспарентност** - Склучување анекси на договорите во континуитет за исти предмети на набавки и со исти носители на набавки, необјавување на измените/анексите на договорот за јавна набавка и отсуство на отчет за

реализацијата на договорите за да се прикријат пропусти и злоупотреби (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).

24. **Недостаток на назначени лица и ефикасен надзор врз извршувањето на договорите** - Голем дел од институциите не назначуваат лице или лица, кои би биле задолжени да ја следат реализацијата на договорите, иако упатството бара за секој склучен договор да се назначи едно или повеќе лица кои ќе ја следат реализацијата, вклучувајќи квалитет, рокови и динамика на плаќање (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
25. **Ограничени, формални и недоволно санкционирани управни контроли** - Управната контрола покрива само мал дел од тендерите и е предвидлива, па договорните органи однапред се подготвуваат и коригираат само формалности. Прегледот се задржува на документацијата, без да ги опфати суштинските коруптивни ризици, а по констатираните неправилности речиси никогаш не следуваат прекршочни или кривични мерки, поради што механизмот не функционира како ефикасно средство за откривање и санкционирање злоупотреби (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
26. **Ниска доверба и неконзистентно постапување на Државната комисија за жалби по јавни набавки** - Фирмите ретко поднесуваат жалби (94% никогаш или ретко) поради недоверба во објективноста на Државната комисија за жалби по јавни набавки, високи трошоци на постапката и страв од реваншизам. Истовремено, комисијата покажува неконзистентност во одлучувањето и разлики во ставовите со Бирото за јавни набавки, што дополнително ја намалува нејзината корективна улога и овозможува коруптивни договори да останат неспорени (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
27. **Отсуство на обврска за документирање на пазарното истражување во досието** - Институциите ретко спроведуваат темелна проценка на потребите и не ја прикачуваат документацијата за истражување на пазарот во досието, што овозможува неправилно планирање и „надувани“ вредности.
28. **Честа и неадекватна употреба на е-аукција** - И покрај препораките за ограничување, е-аукцијата се применува масовно, често не се одржува или поттикнува договорени намалувања и нереални цени (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
29. **Недоработен систем на „црвени знамиња“ за ризични тендери** - БЈН сè уште нема функционален модел за избор на постапки за ех-диге контрола врз база на ризик или случаен примерок (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
30. **Повторно прибирање понуди или директна спогодба без реална конкуренција** - Во случаи кога станува збор за рамковни договори и во постапката е предвидено повторно прибирање на понуди, се случува и друг вид на злоупотреба. Имено, во договор постигнат помеѓу понудувачите, при повторното прибирање на цени, токму оние понудувачи кои дале пониски цени по поодделните ставки не доставуваат понуда, туку доставуваат понудувачите кои за поодделните ставки дале повисока цена. Ова е овозможено од отсуството на законска обврска, понудувачите да мораат да дадат понуда при повторно прибирање на понуди. Кога изостане конкуренцијата, договорниот орган избира повисока цена или пристапува кон директна спогодба, што резултира со повисоки трошоци и слабеење на принципот на економичност и ефикасност (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).



- 31. Систематско прикривање на сопственичка поврзаност од политички експонирани лица** - анализата покажува значителни несогласувања меѓу Регистарот на вистински сопственици и изјавите за интереси поднесени до ДКСК, што значи дека голем дел од функционерите не ги евидентирале фирмите во кои имаат сопственички удел. Ова создава простор за судир на интереси и непречено фаворизирање при јавни набавки, концесии и други државни договори, бидејќи надлежните инструменти не откриваат навреме прикриени бизнис врски на високите носители на функции (Извор: Истражување за откривање евентуални судири на интереси и злоупотреба на моќ при јавните набавки кај политички експонирани лица).
- 32. Ограничена, опционална и нетранспарентна примена на техничкиот дијалог** - Поништувањата се чести, а образложенијата кратки и недокументирани, што овозможува избегнување на непожелни понудувачи и намалување на конкуренцијата (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
- 33. Ограничена јавна достапност и нефункционална интеграција на податоците** - Пристапот до Регистарот на вистински сопственици подразбира плаќање и барање дополнителни лични податоци, што создава административна и финансиска бариера за проверка на сопственоста. Истовремено, електронскиот систем на ДКСК објавува само дел од податоците – не се прикажуваат декларираниите интереси за функциите пред дигитализацијата – а изјавите се бришат по завршување на мандатот. Комбинацијата од трошоци, ограничени информации и недостиг на техничко поврзување меѓу регистрите ја намалува транспарентноста, го отежнува јавниот надзор и овозможува потенцијално прикривање на коруптивни практики (Извор: Истражување за откривање евентуални судири на интереси и злоупотреба на моќ при јавните набавки кај политички експонирани лица).
- 34. Недоволна проверка на автентичноста на доставените сертификати и документи** - Договорните органи применуваат селективен, „субјективен“ пристап во проверката на сертификатите што ги доставуваат понудувачите. Во некои постапки сертификатите се оспоруваат, бидејќи издавачите ја негираат нивната веродостојност; во други воопшто не се проверуваат. Ова отвора прашања — дали постои обврска за систематска верификација и како таа да се регулира. Недостасуваат утврдени правила за постапување кога ќе се утврдат лажни сертификати, што се гледа во конкретни случаи. Различните практики создаваат простор понудувачи да конкурираат со неавтентични документи без соодветна санкција (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).
- 35. Скриени интереси преку фирми на блиски лица** - Задолжителното пријавување на интереси е ограничено само на семејството на носителот на функцијата; надвор од радарот остануваат трговски друштва во кои блиски лица на политички експонираниите случаи се сопственици, основачи, содружници, членови на собрание, на надзорен одбор, на управен одбор или на менаџмент или се овластени лица во трговски друштва (државни и приватни). Ова го отежнува откривањето на судирот на интереси и злоупотребата на моќ при јавните набавки кај политички експонираниите лица, зголемувајќи простор за фаворизирање и непотизам кој тешко се детектира од надзорните органи и јавноста (Извор: Истражување за откривање евентуални судири на интереси и злоупотреба на моќ при јавните набавки кај политички експонираниите лица).
- 36. Корупција поттикната од нередовност во исплатата на доспеаните долгови** - Мониторингот покажува неправилности во плаќањето на доспеаните обврски со тоа што им се дава предност на едни, наспроти други фирми. Од 28 313 договори склучени во 2022 г., до јуни 2023 г. известувања се поднесени само за околу 35% од нив; во повеќе од 2 000 договори обврските кон добавувачите останале неплатени. Ова создава сомнеж дека



поткупот или трговијата со влијание се користат за „стимулирање“ побрзо плаќање, а одолговлекувањето служи и како средство за дестимулирање на несакани фирми. 39 % од компаниите го пријавуваат повеќе од 2 000 договори обврските кон добавувачите останале неплатени. Ова создава сомнеж дека поткупот или трговијата со влијание се користат за „стимулирање“ побрзо плаќање, а одолговлекувањето служи и како средство за дестимулирање на несакани фирми. 39% од компаниите го пријавуваат доцнењето како главен проблем, при што исплатите се добиваат во просек седум месеци по извршувањето на договорот; најзасегнати се јавните здравствени установи и јавните претпријатија (Извор: Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата).

37. Непотполни и неточни информации во изјавите за интереси - Функционерите рачно ги внесуваат називите на фирмите во изјавите, често со пропусти или погрешни податоци. Овие грешки го отежнуваат вкрстувањето со Централниот регистар и другите бази, што создава празнина низ која може да се прикрие вистинската сопственост и да се избегне надзор од страна на контролни институции и јавноста (Извор: Истражување за откривање евентуални судири на интереси и злоупотреба на моќ при јавните набавки кај политички експонираните лица).

Проценка на ризици од корупција во хоризонталната област – јавни набавки :

Реден број	Назив на ризик од корупција	Веројатност (1-3)	Влијание (1-3)	*Вкупно (1-9)
1.	Недоволни капацитети на институциите за спречување, откривање и санкционирање корупција	3	3	
2.	Недоволна институционална координација во откривање корупција	3	3	
3.	Намалена кривично-правна одговорност за злоупотреби во јавни набавки	2	3	
4.	Субјективно и недоволно образложено, непотребно поништување или укинување на тендери	3	2	
5.	Отсуство на интерни политики и недостиг на стручен и обучен кадар за јавни набавки	3	2	
6.	Недоволна стручност на комисиите за јавни набавки	3	2	
7.	Недоволна обука и ротација на комисиите за јавни набавки	3	2	
8.	Недоволна внатрешна ревизија на јавните набавки	3	2	
9.	Ограничен опсег на изјави за судир на интереси	3	2	
10.	Нереална проценка на вредноста на набавките	3	3	
11.	Недостаток на соодветна и темелна проценка на реалните потреби, поради што набавките се лошо проценети од аспект на целисходноста и потребите на институцијата	3	2	
12.	Чести измени и низок степен на реализација на годишните планови за јавни набавки	3	2	
13.	Откривање доверливи информации во фазата на евалуација	3	2	
14.	Злоупотреба на преговарачка постапка без претходно објавување оглас	2	3	
15.	Спроведување на постапки (стандардни и рамковни) без прецизно утврдени количини	3	2	



16.	Дискриминација на понудувачите и ограничување на конкуренцијата преку технички и други карактеристики	3	3	
17.	Оневозможување на конкуренцијата преку несоодветни услови за учество (критериуми за способност)	3	2	
18.	Договарање помеѓу понудувачите за поделба на пазарот и/или цените	2	3	
19.	Злоупотреби преку електронската аукција и нејзина непропорционална / нереализирана примена	3	2	
20.	Недеклариран судир на интереси и концентрација на улоги	3	2	
21.	Субјективно отфрлање на понуди при евалуација на документацијата	3	3	
22.	Несоодветна реализација на договорите (повисоки цени, помали количини/квалитет или доцнења)	3	2	
23.	Склучување анекси и измени на договорите без транспарентност	3	2	
24.	Недостаток на назначени лица и ефикасен надзор врз извршувањето на договорите	3	2	
25.	Ограничени, формални и недоволно санкционирани управни контроли	3	3	
26.	Ниска доверба и неконзистентно постапување на ДКЖН	3	2	
27.	Отсуство на обврска за документирање на пазарното истражување во досието	3	2	
28.	Честа и неадекватна употреба на е-аукција	3	2	
29.	Недоработен систем на „црвени знамиња“ за ризични тендери	3	2	
30.	Систематско прикривање на сопственичка поврзаност од политички експонирани лица	3	3	
31.	Ограничена јавна достапност и нефункционална интеграција на податоците	2	3	
32.	Скриени интереси преку фирми на блиски лица	3	3	
33.	Повторно прибирање понуди или директна спогодба без реална конкуренција	2	2	4
34.	Ограничена, опционална и нетранспарентна примена на техничкиот дијалог	2	2	4
35.	Недоволна проверка на автентичноста на доставените сертификати и документи	2	2	4
36.	Корупција поттикната од нередовност во исплатата на доспеаните долгови	2	2	4
37.	Непотполни и неточни информации во изјавите за интереси	2	2	4

Јавните набавки се сметаат за една од најризичните и најранливите области во јавниот сектор кога станува збор за корупциски практики. Анализата на ризиците се базира на повеќе извори, меѓу кои се вклучени детални прегледи на правната рамка и институционалната пракса, истражувања и извештаи од релевантни тела како ДКСК, Државниот завод за ревизија, Бирото за јавни набавки Граѓанските организации, Меѓународните организации, како и наодите од спроведените фокус групи со практичари и експерти од областа. Овие извори недвосмислено укажуваат дека ризиците од корупција се појавуваат во сите фази на процесот на јавна набавка – од планирањето на набавките и утврдувањето на потребите, преку изработката на техничките спецификации, спроведувањето на постапките и изборот на економските оператори, па сè до склучувањето на договорите, нивната реализација и надзорот.



Од анализата произлегува дека корупцијата најчесто се манифестира преку фаворизирање на одредени економски оператори, што се овозможува преку дискриминаторски критериуми и нетранспарентно дефинирани технички спецификации. Дополнително, чест проблем претставува нереалното или недокументирано планирање на вредноста на набавките, што создава простор за преплатување и неефикасно трошење на буџетските средства. Присутни се и случаи на договарање меѓу понудувачите (картелско однесување), поттикнати од ограничената конкуренција и несоодветната употреба на електронската аукција.

Сериозен предизвик претставува и недоволниот надзор врз реализацијата на договорите, каде што често се јавуваат доцнења во испораките, намалување на количините или квалитетот, како и прикриени измени на договорите преку анекси. Овие слабости дополнително се влошуваат со недоволната стручност и обука на членовите на комисиите за јавни набавки, кои често немаат доволно познавања за законската рамка и процедурите, ниту за електронскиот систем за јавни набавки.

Ризиците се засилени од недостаток на координирани механизми за истрага и санкционирање на корупцијата, како и од ограничените институционални капацитети на надлежните органи. Понатаму, намалената кривично-правна одговорност за злоупотреби во јавните набавки дополнително го зголемува чувството на неказнивост и ги поттикнува ваквите практики. Последниците од овие слабости се сериозни и директно влијаат врз јавниот интерес – од финансиска штета и непотребно трошење на буџетски средства, до испорака на некавалитетни производи и услуги, нарушување на конкурентноста и намалување на довербата на граѓаните во институциите. Врз основа на сите анализирани информации, јавните набавки се оценуваат како област со многу висок ризик од корупција, при што веројатноста на настанување и влијанието врз институциите и јавниот интерес се оценети со највисока вредност (3), што резултира со вкупна оцена на ризикот од 9.

Критериум	Оцена (1–3)	Објаснување
Веројатност за настанување	3	Коруптивните практики се појавуваат во сите фази на јавните набавки – од планирање и изработка на технички спецификации, евалуација, преку договарање со понудувачи, до реализација и надзор. Податоците од ревизии, истражувања и фокус групи укажуваат на добро воспоставени шеми, ниска транспарентност и системски слабости што ја прават веројатноста на појава исклучително висока.
Влијание врз јавниот интерес	3	Последниците од корупцијата во јавните набавки се сериозни и долгорочни – непотребно трошење на буџетски средства, преплатување, испорака на некавалитетни производи и услуги, создавање на нелојална конкуренција и ерозија на довербата на граѓаните во институциите. Дополнително, постои опасност од правни и финансиски последици по институциите.
Вкупна оцена на ризикот	9 (многу висок)	Оценката е оправдана поради „хроничните“ системски слабости, чести индикации за фаворизирање и договарање, недоволниот надзор и санкции, како и значајното влијание врз јавниот интерес и буџетот.

ВРАБОТУВАЊА, УНАПРЕДУВАЊА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Анализата на ризиците од корупција при вработувањата и унапредувањата, како и управувањето со човечки ресурси во јавниот сектор е изготвена со цел да се идентификуваат слабостите и ранливостите во законската и институционалната рамка кои овозможуваат појава на непотизам, кронизам, клиентелизам и други неправилности што го поткопуваат мерит-системот и ја



намалуваат довербата во јавната администрација. Дополнителен проблем кој се провлекува со децении, а кој има негативно влијание во целиот јавен сектор е политичкото именување на високите раководители кои ги извршуваат највисоките раководни функции во јавниот сектор. Имено и покрај фактот што во законите за овие раководни позиции се пропишани минимални услови кои покрај општите услови за засновување на работен однос (државјанство, неосудуваност и сл.) опфаќаат високо образование и поседување на меѓународен сертификат за познавање на англиски јазик во пракса многу често лицата кои се избрани или именувани на овие функции не ги исполнуваат ниту тие минимални законски услови, поради што најчесто се користи институтот „вршител на должност“ без да се запазува законското временско ограничување, односно на раководни функции се избираат и именуваат ВД директори, кои со години раководат со институциите. Токму целосната политизација на овие високи раководни позиции, понатаму доведува до непотизам, кронизам, клиентелизам и други неправилности, затоа што политички именуваните лица понатаму вршат влијанија во сите постапки за управување со човечки ресурси (вработување, унапредување, оценување и сл.), како и влијаниа при извршување на законските надлежности на институциите и при нивното одлучување за правата, правните интереси и обврските на граѓаните и компаниите.

Проценката се темели на детална анализа на релевантните закони и подзаконски акти, како што се: Законот за организација и работа на органите на државната управа („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), Законот за административните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19, 14/20, 215/21, 99/22 и 208/24), новиот Законот за административните службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 144/25), Законот за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/19, 14/20 и 208/24) и новиот Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 144/25), Законот за електронски комуникации („Службен весник на Република Македонија“ бр. 39/14, 188/14, 44/15, 193/15, 11/18, 21/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19, 153/19, 92/21, 222/24 и 59/25) и Законот за енергетика („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/25 и 135/25), како и придружните уредби и правилници за систематизација, организација и постапки за вработување. Дополнително, користени се националните стратегии и извештаи, меѓу кои Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021–2025, Стратегија за Реформа на Јавната администрација 2023-2030 со Акциски план⁵, Нацрт годишниот извештај за СРЈА за 2023 година⁶, Извештајот за Северна Македонија за 2024 година на Европската комисија⁷ во делот на реформа на јавната администрација, СИГМА Мониторинг извештај за Република Северна Македонија за 2025 година⁸, Конечниот извештај на ДЗР за извршена ИТ ревизија на усогласеност на информацискиот систем за пријавување, полагање и вработување во Агенцијата за администрација⁹ извештаите на Народниот правобранител, Анализата на ризиците од корупција во постапките за вработување во јавниот сектор изготвена во рамките на Проектот на за партнерство против корупција со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен

5 <https://mja.gov.mk/mk-MK/dokumenti/strategii/strategija-za-reforma-na-javnata-administracija-2023-2030-so-akciski-plan>

6 <https://mja.gov.mk/mk-MK/dokumenti/strategii/nacrt-godisen-izvestaj-za-srja-2023-godina>

7 <https://www.sobranie.mk/content/EY/IzveshtajEK2024.pdf>

8 https://www.sigmaxweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf

9 <https://dzr.mk/sites/default/files/2022>

07/72_FINAL_RU_Informaciski_sistem_za_prijavuvanje_polaganje_vrabotuvanje_Agencija_administracija_2021.pdf



развој (УСАИД)¹⁰, Извештајот за следење на управувачките структури во институциите на јавниот сектор подготвен од Центарот за управување со промени во рамките на проектот „Поттикнување на доброто управување и реформите во јавната администрација“ поддржан од NED (National Endowment for Democracy)¹¹. Прегледот на овие извори овозможи да се изгради целосна слика за регулаторните празнини, институционалните слабости и практиките кои го зголемуваат ризикот од коруптивни дејствија при регрутирање и унапредување во јавниот сектор.

Со анализата се опфатени административните службеници и високите раководители, затоа што овие групи на вработени се јавуваат хоризонтално во сите сектори. Останатите групи на вработени во институциите од јавниот сектор (овластени службени лица, носители на дејност/даватели на јавни услуги и помошно-технички лица) се опфатени со секторските анализи, затоа што секој од нив има свои специфички уредени во материјалните закони и не може да се разгледуваат како дел од хоризонталните области.

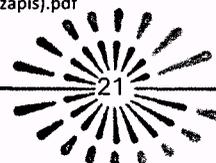
Ризици од корупција при вработувањата и унапредувањата, како и управувањето со човечки ресурси во јавниот сектор

Системски ризици:

- 1. Несоодветна распределба на бодовите во различните фази на селекција при вработување и унапредување на административните службеници, како и отсуството на механизам за контрола на бодувањето во фазата на интервјето кое остава простор за влијанија и злоупотреби –** Согласно постојната регулатива, односно согласно Уредбата за спроведување на постапката за вработување на административните службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 221/24), во постапката за вработување на административни службеници, кандидатите може да освојат максимум 100 бода, и тоа по 40 бода во фазите на административна селекција и полагање на испит за административен службеник и 20 бода во фазата на интервју. Поради фактот што на интервјето присуствуваат само членовите на комисијата за селекција и кандидатот што се интервјуира, а при тоа интервјето најчесто е усно, во оваа фаза може да се манипулира со доделувањето на бодовите и да се влијае на коечната ранг листа. Па така на кандидатите кои во претходните фази имале поголем број на бодови на интервјето им се доделуваат помал број на бодови, а на оние кандидати кои треба да бидат вработени им се дава потребниот број на бодови за да бидат на крајот први на ранг листата. Со тоа целосно се нарушува мерит постапката за вработување и се остава можност за корупција, непотизам, кронизам и клиентелизам. Оттука, дискутабилно е колку е објективно бодувањето на интервјето. Интервјето се одвива зад затворени врати, без овластени набљудувачи, аудио или видео-запис и без јавно достапни записници. Така креираниот сооднос на бодови во комбинација со нетранспарентната процедура овозможува субјективни влијанија и го зголемува ризикот да не биде избран кандидатот со најсоодветни компетенции за работното место (извор: Анализата на ризиците од корупција во постапките за вработување во јавниот сектор). Ниту новиот Закон за административни службеници донесен во 2025 година, а кој ќе започне со примена од 01 јануари 2027 година немаат одредба која би ја уредила распределбата на бодовите во различните фази на селекција, што значи дека и со новиот закон оваа прашање ќе се уредува со подзаконски акт. Двата закони немаат механизам за контрола на бодувањето во фазата на интервјето кое остава простор за влијанија и злоупотреби. При тоа новиот Закон за административни службеници во членот 33 став (3) предвидува во иднина

¹⁰ https://cup.org.mk/publication/256_FINAL_MK_Korupcija%20vработuvaja%2003.07.2024.pdf

¹¹ [https://cup.org.mk/publication/2%20Извештај%20-%20Следење%20на%20управувачките%20структури%20\(so%20CIP%20zapis\).pdf](https://cup.org.mk/publication/2%20Извештај%20-%20Следење%20на%20управувачките%20структури%20(so%20CIP%20zapis).pdf)



тестирање (писмена проверка на потребните знаења за работното место) да не биде електросно како досега, туку да се спроведува од самата институција која вработува преку решавање на задачи, студии на случаи, пишување на есеи и слично кои се поврзани, односно се од делокругот на работни задачи за конкретното работно место. Со ваквото решение се остава дополнителен простор за злоупотреби, односно на „подобните“ кандидати однапред да им бидат дадени прашањата, доколку не се воспостави соодветен механизам за спречување на различните облици на влијание.

2. **Дисторзиран систем на плати на вработените во јавниот сектор** - Системот за утврдување на платите е дисторзиран преку поединечни покачувања на платите во одделни институции (извор: СИГМА Мониторинг извештај за Република Северна Македонија). Администрацијата се соочува со сериозни предизвици за привлекување и задржување квалификуван обучен кадар. Спорадичните иницијативи за зголемување на платите во некои министерства или органи ја зголемија фрагментацијата на системот за наградување, а во некои случаи беа оспорени од Уставниот суд (извор: Извештај на ЕК за Северна Македонија за 2024 година). Поради сето претходно наведено постојат големи разлики во платите помеѓу институциите за иста или слична позиција. Оваа состојба е резултат на неусогласеност можноста која ја дава членот 85 од Законот за административни службеници кој дава предност на посебните закони и колективните договори. Новиот Закон за административни службеници само делумно го решава овој проблем, затоа што во членот 71 став (2) пропишува дека административниот службеник има право и на надоместоци и додатоци на плата под услови и критериуми утврдени со овој закон, освен ако со колективен договор не е поинаку уредено, при што за склучување на колективен договор е потребна согласност од Министерството за финансии за централна институција, односно од советот на општината доколку се работи за локална институција.
3. **Отсуство на мерит постапка за избор и именување на високи раководители во јавниот сектор** – Недостатокот на процедура заснована на заслуги и политизацијата на високите раководни позиции во јавниот сектор останува критично прашање, бидејќи сите високи раководители во министерства (државните секретари) и органите на државната управа (директорите) се назначуваат и разрешуваат дискреционо од страна на Владата односно друг политички авторитет. Нема никакви подобрувања во јавната служба и управувањето со човечките ресурси од 2021 г., односно државата сеуште заостанува зад сите држави во регионот, најмногу поради слабата работа на високите раководители, што пак произлегува од недостаток на мерит постапка при нивно именување (извор: СИГМА Мониторинг извештај за Република Северна Македонија). Имено ниту еден закон не уредува мерит постапка за селекција на директорите, односно за истите е пропишан само јавен оглас, но нема проверка на стручноста на кандидатите, нема нивно рангирање и нема законска обврска за селекција и именување на најдобро рангираните кандидати (извор: Извештај за следење на управувачките структури во институциите на јавниот сектор).
4. **Злоупотреби на институтот „Вршител на должност (ВД)“**- Државата не достави никакви податоци за бројот на ВД високи раководители. Иако Законот за административни службеници (за државните секретари), Законот за организација и работа на органите на државната управа и посебните закони со кои се основаат органите на управата (за директорите) не уредуваат можност за именување на ВД директори и државни секретари, постои пракса потврдена со повеќе примери од различни институции на именување на ВД директори па дури и ВД државни секретари. Меѓутоа правната рамка е нејасна и недостасуваат услови и процедура за именување на ВД директори и државни секретари. Назначувањата на ВД директори и државни секретари често се прави со заобиколување на минималните законски услови за овие позиции, давајќи им на политичарите целосна



слобода да назначи кое било лице (извор: СИГМА Мониторинг извештај за Република Северна Македонија). Инаку статистичките податоци покажуваат дека во регулаторните тела нема ниту еден вршител на должност, во јавните здравствени установи од 65 раководни позиции, 55 се именувани по спроведена постапка, а 10 се ВД (17%), во јавните установи од областа на културата од 74 директори, 42 се именувани во постапка, а 32 се ВД (43%), во јавните установи за социјална заштита, од вкупно 32 директори, 11 се именувани во постапка, додека 21 се ВД директори (66%), во органите на управата од 12 директори, 9 се именувани во постапка, а 3 се ВД директори (25%) (извор: Извештај за следење на управувачките структури во институциите на јавниот сектор).

5. **Голем број на вработувања на определено време како начин за заобиколување на редовната постапка за вработување на административни службеници** – Вработувањата на определен период во институциите од јавниот сектор ги дозволува Законот за вработените во јавниот сектор со членот 22 во следните случаи: замена на привремено отсутен вработен, кој е отсутен повеќе од еден месец; привремено зголемен обем на работа; сезонска работа; непредвидливи краткотрајни активности што се јавуваат во вршењето на претежната дејност на работодавачот; работа на проект или пополнување на посебни работни места во кабинетите. Новиот Закон за вработените во јавниот сектор кој е донесен во 2025 година во членот 47 ги предвидува истите случаи за вработување на определено време. Меѓутоа иако се предвидени за вршење на привремени и краткотрајни активности, во институциите од јавниот сектор, вработувањата на определено време се користат масовно и постојано, за сите групи на вработени, вклучително и за административни службеници. Дури и во Извештајот на ЕК за Северна Македонија за 2024 година е нотирано дека бројот на договорите на определено време и понатаму е висок, без воспоставен систем за следење на нивниот ефективен број и времетраење на ниво на сите институции (извор: Извештај за 2024 година на ЕК за Северна Македонија). Самите вработувања на определено време отвараат простор за широка дискусија заради можноста за злоупотреба. Имено, овие вработувања не се спроведуваат според постапката за вработување согласно Законот за административните службеници, туку за нив се применуваат одредбите од Законот за работните односи. Имајќи го ова предвид институциите ја користат законската можност за вработување на определено време на лица кои не ги исполнуваат посебните законски услови за конкретно работно место. Имено, институциите имаат на располагање два механизми за вработување на определено време, и тоа вработување кое го објавува самата институција, и вработување преку Агенциите за привремени вработувања (извор: Анализата на ризиците од корупција во постапките за вработување во јавниот сектор). Ова значи дека вработувањата на определено време се спорни од два аспекти, и тоа прво поради големиот број на вакви вработувања (сегашниот закон предвидува ограничување само за вработување на определено време заради непредвидливи краткотрајни активности што се јавуваат во вршењето на претежната дејност на работодавачот кога може да се вработат најмногу до 5% од вкупниот број на вработени на определено време, а новиот закон овие 5% ги врзува само за привремени вработувања преку Агенции за привремени вработувања), второ заради заобиколување на законската процедура за вработување. Кога се користат Агенции за привремени вработувања проблем претставува и следењето на бројот на овие вработувања, затоа што овие лица не се водат како вработени во институцијата, туку во приватните агенции за вработување.

Останати ризици од корупција:



1. **Чести наменски измени на актите за систематизација, најчесто во делот на видот на образование** - Во регулативата не постои ограничување на бројот на измени и дополнувања на актите за внатрешна организација, односно систематизација на работните места. Практиката покажува дека институциите многу често го менуваат Актот за систематизација на работните места, во делот кој се однесува на видот на образование и тоа непосредно пред објавување на јавен оглас во постапките за вработување, но и во постапка на унапредување или интерна мобилност, што отвора сомнеж дека промената се врши наменски, бидејќи однапред се знае кандидатот што ќе се избере. Ваквото произволно менување на квалификациите го поткопува начелото на заслуги и овозможува фаворизирање, наместо избор на најстручниот кандидат (извор: Анализата на ризиците од корупција во постапките за вработување во јавниот сектор).
2. **Неефикасност на работењето заради вработување на лица со несоодветни образовни квалификации** - Друг вид на недоследност кој остава голем простор за злоупотреба е непостоењето на одредба која упатува на специфичен вид на образование потребен за извршување на работите на одредено работно место. За најголемиот дел на работни места во институциите на јавниот сектор во регулативата не е утврден специфичен вид на формално образование. Тоа значи дека согласно описот на работните цели и задачи на повеќето работни места во администрацијата не се потребни одредени специфични теоретски и практични знаења во одредена област, туку кандидатот, односно административниот службеник треба да поседува одреден сет на општи и посебни (професионални) работни компетенции за да може квалитетно да ги извршува работите и работните задачи предвидени во описот на работното место, односно да биде способен да ги постигне посакуваните цели и резултати во работењето (извор: Анализата на ризиците од корупција во постапките за вработување во јавниот сектор).
3. **Ад хок формирање на комисии за селекција на кандидати за административни службеници без истите да поседуваат соодветни компетенции за спроведување на овие постапки** - Согласно член 37 од Законот за административните службеници се формира Комисија за селекција и вработување на административен службеник за секој објавен јавен оглас за пополнување на работно место во институцијата. Комисијата е составена од: административен службеник од Секторот за селекција на кандидати во Агенцијата, кој е претседател на Комисијата и негов заменик; раководителот на организационата единица за управување со човечки ресурси, односно административниот службеник кој ги врши работите кои се однесуваат за управување со човечки ресурси ако нема организациона единица во институцијата која вработува и негов заменик; раководителите на организационите единици во кои работните места се пополнуваат, односно непосредно претпоставените доколку нема раководители како и нивни заменици и/или административен службеник од Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците и негов заменик доколку постапката се спроведува за органи на државната управа. Таквиот состав лесно може да биде под влијание на истото раководство што ги спроведува конкурсите, што ја компромитира контролната функција на Комисијата (извор: Анализата на ризиците од корупција во постапките за вработување во јавниот сектор). Членот 31 став (3) од новиот Закон за административни службеници, донесен во 2025 година предвидува формирање на Комисија за проверка на знаења и интервју формирана од раководното лице на институцијата која ја сочинуваат три члена и тоа: непосредно претпоставениот во организационата единица во која работното место се пополнува, кој е и претседател на Комисијата за проверка на знаења и интервју, еден службеник од организационата единица за управување со човечки ресурси, односно службеник кој ги врши работите кои се однесуваат на управување со човечки ресурси и еден службеник од

организационата единица во која работното место се пополнува. Ова значи дека ризикот од корупција со новиот закон е уште поголем, затоа што раководното лице на институцијата ќе ја формира комисијата од редот на своите вработени.

4. **Нефункционалност на Комисијата за ревизија на постапките за вработување на административните службеници** - Истражувањата покажуваат дека Комисијата за ревизија во пракса не функционира и се доведува во прашање целисходноста на нејзиното постоење. Не постои јавно објавен извештај за спроведена ревизија од страна на Комисијата, ниту е евидентирана поништена постапка. Отсуството на јавни извештаи значи дека не постои увид во тоа колку постапки се проверени, какви неправилности се пронајдени и какви мерки се преземени. Без надворешна проверка јавноста не може да ги оцени ефектите од работата на Комисијата. Комбинацијата од арбитражно избран состав, без јасни критериуми за стручност и независност, како и целосен недостаток на јавни извештаи и докази за активност, создава погодна средина во која можат да се толерираат или прикриваат нерегуларности во постапките за вработување. Без надворешна проверка јавноста не може да ги оцени ефектите од работата на Комисијата. Комбинацијата од арбитражно избран состав, без јасни критериуми за стручност и независност, како и целосен недостаток на јавни извештаи и докази за активност, создава погодна средина во која можат да се толерираат или прикриваат нерегуларности во постапките за вработување. На тој начин контролниот механизам станува неефективен, што им овозможува на потенцијалните злоупотреби да останат несанкционирани и ја поткопува довербата во системот за јавни вработувања (извор: Анализата на ризиците од корупција во постапките за вработување во јавниот сектор). Новиот Закон за административни службеници воопшто не предвидува формирање на Комисија за ревизија на постапките за вработување на административните службеници.
5. **Ангажирање на лица со договори на дело и авторски договори заради извршување на работни задачи од законските надлежности на институциите за кои веќе има систематизирано и пополнето работни места** - Покрај вработувањата на определено време, институциите од јавниот сектор ангажираат лица и врз основа на договори за дело и авторски договори, со користење на услуги од авторски агенции. Овие ангажмани веќе подолг период ја брануваат јавноста и генералното мислење кое владее по однос на ова прашање е дека основни критериуми за склучување на договор за вработување на определено време или ангажман со договор на дело се: партиска припадност, непотизам, пријателски или роднински врски (извор: Анализата на ризиците од корупција во постапките за вработување во јавниот сектор). Бројот на договорите на договорите за дело и понатаму е висок, без воспоставен систем за следење на нивниот ефективен број и времетраење на ниво на сите институции (извор: Извештај за 2024 година на ЕК за Северна Македонија).
6. **Трансформација на работниот однос од определено на неопределено време без постапка** - Законските одредби оставаат простор за заобиколување на редовната постапка за вработување, односно трансформација на работниот однос на определено во работен однос на неопределено, без постапка. Во практиката тоа значи дека привремено ангажирано лице, кое првично било избрано без јавно објавен конкурс, без проверка на конкурентноста и без јасни квалификациски критериуми, може по истекот на одреден временски рок трајно да остане на работното место. Ваквиот автоматизам ја исклучува потребата од нов оглас и од повторна споредбена селекција, при што можноста за оценување на повеќе потенцијални кандидати воопшто не се отвора. Токму поради тоа механизмот ја нарушува еднаквата положба на сите заинтересирани лица, ги поткопува принципите на транспарентност и мерит-базираност и создава услови иницијалната, често нетранспарентна одлука за ангажирање да прерасне во трајно решавање на работниот

статус без суштинска институционална и јавна контрола (извор: Анализата на ризиците од корупција во постапките за вработување во јавниот сектор).

7. **Не се води сметка за родова рамноправност при избор и именување на високите раководители** – Покрај отсуството на мерит постапка за селекција на високите раководители, дополнителен проблем претставува недостатокот на механизам за родова рамноправност при избор и именување на високи раководители. Имено во државата не се обрнува внимание на родовата рамнотежа на врвните раководни позиции (извор: СИГМА Мониторинг извештај за Република Северна Македонија).
8. **Дискрециона оценка кога ќе се распише интерен оглас за унапредување** – Секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар самостојно одлучува кога ќе распише интерен оглас за унапредување на административни службеници согласно со членот 48 став (3) од Законот за административни службеници, што создава ризик од фаворизирање, одложување на унапредувањето за подобни кандидати или избегнување на конкуренција. Новиот Закон за административни службеници пак воопшто не го уредува започнувањето на постапката, што повторно остава простор за дискреција. Во однос на унапредувањето посебно проблематична е дискрецијата на раководното лице, односно секретарот да ги унапреди помошно-стручните лица од работно место со средно образование на работно место помлад соработник. Имено членот 9 од Законот за измена и дополнување на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 14/20) и членот 46 од новиот Закон за административни службеници пропишуваат дека административниот службеник „може„ да биде унапреден доколку стекнал образование, при што дискреционо право на раководното лице, односно секретарот е дали ќе го унапреди административниот службеник (извор: Закон за административни службеници).
9. **Недоволна транспарентност во постапката за обелоденување на утврдените недостатоци или неправилности во примената од Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници** - Државниот управен инспекторат не објавува редовни податоци за утврдени недостатоци во постапките за вработување, ниту за мерките што се преземени. Ова ја отежнува контролата и спречува учење од претходните случаи, а истовремено го намалува јавниот надзор и отчетноста на институциите. Транспаренси интернешнл-Македонија (2020)
10. **Непочитување или селективна примена на дисциплински и постапки за одговорност** - За одредени категории (на пр. секретари од категорија А) „не е утврдена постапка за одговорност. Отсуството на унифицирани дисциплински механизми создава „култура на неказниност“ и ја нарушува довербата во системот на отчетност. Транспаренси интернешнл-Македонија (2020)
11. **Необјективно оценување на административните службеници** – Системот за оценување на административните службеници е добро уреден во законот, но во пракса има ограничен ефект и е само формален, затоа што 95.6% од административните службеници се оценети со највисоките оценки „А“ и „Б“. Тоа значи дека има простор за огромно влијание (извор: СИГМА Мониторинг извештај за Република Северна Македонија).
12. **Недостаток на политики за информатичка безбедност, процедури за безбедност на човечките ресурси, контрола на пристап, безбедност на операциите, безбедност на комуникациите и управување со инциденти за ИТ безбедноста во Агенцијата за администрација** – Отсуство на пишани ИТ политики и процедури, не е во согласност со Стандардот 12 од ИСО 27002 стандардот. Согласно овој стандард субјектот од јавниот сектор треба да утврди пишани процедури за важните активности. За секоја активност и/или значаен настан, субјектот од јавниот сектор треба да обезбеди постоење на соодветна



документација и документирање на истите. Документацијата треба да содржи административни политики, прирачници, оперативни инструкции, листи за проверка или други форми на презентирање на процедурите. Ваквата состојба со невоспоставени процедури, недостаток на ИТ кадар влијае врз управувањето со ИТ безбедноста на системот, управување на корисниците во системот, евиденција на пристапите во системот, следење на логовите и отсуство на ревизорска трага за управување со инциденти од ИТ безбедност (извор: Конечен извештај на ДЗР за извршена ИТ ревизија на усогласеност на информацискиот систем за пријавување, полагање и вработување во Агенцијата за администрација). Со новиот Закон за административни службеници, овој проблем повеќе нема да биде релевантен, затоа што испитот за Административен службеник се укинува од 01 јануари 2027 година.

13. **Дискреција при определување на платата и надоместоците на плата за членовите на регулаторните тела и вработените во регулаторните тела** – Законите оставаат простор за дискреција при определување на платите и надоместоците на плати за членовите во регулаторните тела. Така на пример Законот за енергетика во членот 50 пропишува дека нето-платата на претседателот и членовите на Регулаторната комисија за енергетика не може да биде повисока од збирот на пет просечни месечни нето-плати исплатени во Република Северна Македонија во претходната година, според податоците објавени од Државниот завод за статистика. Регулаторната комисија за енергетика самостојно го пропишува начинот на утврдување на платите и надоместоците на вработените во стручната и административната служба, како и висината на коефициентот на основната плата, при што платите и надоместоците се утврдуваат на ниво споредливо со платите и надоместоци во енергетските друштва што вршат регулирани енергетски дејности. Понатаму Законот за електронски комуникации во членот 21 пропишува дека членовите на Комисијата имаат право на месечен надоместок во висина до четири просечни месечни плати во Република Северна Македонија според податоците објавени од Државниот завод за статистика, согласно со Статутот на Агенцијата за електронски комуникации и надоместок за патни трошоци за оние членови на Комисијата кои живеат надвор од Скопје кога присуствуваат на состаноците на Комисијата и надоместок за патни трошоци, сместување и дневници за службено патување, согласно со Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија. Средствата за месечниот надоместок и на другите трошоци на членовите на Комисијата се обезбедуваат од средствата на Агенцијата утврдени со финансискиот план. Во членот 26 став (4) од истиот закон е пропишано дека начинот на уредување на основната плата и на додатоците на плата на вработените во Агенцијата за електронски комуникации, како и висината на коефициентот на основната плата ги пропишува Комисијата (извор: Закон за енергетика и Закон за електронски комуникации).

Проценка на ризикот од корупција при вработувањата и унапредувањата, како и управувањето со човечки ресурси во јавниот сектор:

Реден број	Назив на ризик од корупција	Веројатност (1-3)	Влијание (1-3)	*Вкупно (1-9)
1.	Несоодветна распределба на бодовите во различните фази на селекција при вработување и унапредување на административните службеници, како и отсуството на механизам за контрола на бодувањето во фазата на интервјуто кое остава простор за влијанија и злоупотреби	3	3	



2.	Дисторзиран систем на плати на вработените во јавниот сектор	3	3	
3.	Отсуство на мерит постапка за избор и именување на високи раководители во јавниот сектор	3	3	
4.	Злоупотреби на институтот „Вршител на должност (ВД)“	3	3	
5.	Голем број на вработувања на определено време како начин за заобиколување на редовната постапка за вработување на административни службеници	3	3	
6.	Чести наменски измени на актите за систематизација, најчесто во делот на видот на образование	3	3	
7.	Неефикасност на работењето заради вработување на лица со несоодветни образовни квалификации	3	3	
8.	Ад хок формирање на комисији за селекција на кандидати за административни службеници без истите да поседуваат соодветни компетенции за спроведување на овие постапки	3	3	
9.	Нефункционалност на Комисијата за ревизија на постапките за вработување на административните службеници	2	3	
10.	Ангажирање на лица со договори на дело и авторски договори заради извршување на работни задачи од законските надлежности на институциите за кои веќе има систематизирано и пополнето работни места	3	3	
11.	Трансформација на работното однос од определено на неопределено без постапка	2	3	
12.	Не се води сметка за родова рамноправност при избор и именување на високите раководители	2	3	
13.	Дискрециона оценка кога ќе се распише интерен оглас за унапредување	3	3	
14.	Недоволна транспарентност во постапката за обелоденување на утврдените недостатоци или неправилности во примената од Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници	2	3	
15.	Непочитување или селективна примена на дисциплински и постапки за одговорност	3	3	
16.	Необјективно оценување на административните службеници	3	2	
17.	Недостаток на политики за информатичка безбедност, процедури за безбедност на човечките ресурси, контрола на пристап, безбедност на операциите, безбедност на комуникациите и управување со инциденти за ИТ безбедноста во Агенцијата за администрација	1	3	3
18.	Дискреција при определување на платата и надоместоците на плата за членовите на регулаторните тела и вработените во регулаторните тела	1	3	3

Анализата на ризиците од корупција при вработувањата при вработувањата и унапредувањата, како и управувањето со човечки ресурси во јавниот сектор покажува дека ризиците најчесто произлегуваат од недоволно прецизни и нетранспарентни процедури, дискрециони овластувања на раководните лица, слабости во контролниот и надзорниот систем, како и немање на мерит процедура за селекција на високи раководители. Највисоки оценки за ризик (веројатност 3 и влијание 3) се забележуваат кај ризиците кои имаат хоризонтален опфат во сите институции на јавниот сектор и кои овозможуваат директно фаворизирање на кандидати и отсуство на мерит-системот во постапките за вработување и унапредување на административни службеници и именување на високи раководители и вршители на должност, како што се честите измени на



систематизацијата, отсуство на мерит постапка, партизацијата, непотизмот и поставувањето неквалификуван кадар. Овие ризици имаат висок потенцијал да ја нарушат еднаквата положба на кандидатите, да го нарушат институционалниот интегритет и да создадат системска недоверба во процесот на вработување, унапредување и именување.

Средно високи ризици (оценка 6) се идентификувани во области како што или не се однесуваат на сите институции на јавниот сектор, односно имаат помала веројатност да настанат или пак имаат помало влијание, како што се трансформацијата на работниот однос од определено на неопределено време, неводењето на сметка за родова рамноправност при избор и именување на високите раководители, недоволна транспарентност во постапката за обелоденување на утврдените недостатоци или неправилности во примената од Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници и необјективното оценување.

Ризиците со најниски оценки (4) се поврзани со ризиците кои имаат помала веројатност да настанат и имаат помало влијание, како што се недостаток на политики за информатичка безбедност, процедури за безбедност на човечките ресурси, контрола на пристап, безбедност на операциите, безбедност на комуникациите и управување со инциденти за ИТ безбедноста во Агенцијата за администрација и дискрецијата при определување на платата и надоместоците на плата за членовите на регулаторните тела и вработените во регулаторните тела. Имено овие ризици се однесуваат на ограничен број на институции, поради што и влијанието е помало.

Вкупно гледано, системот за вработувања во јавниот сектор е ранлив на коруптивни практики поради комбинацијата од регулаторни недоречености, слаб институционален надзор и значајна дискреција на раководните структури. Потребно е зајакнување на мерит-системот преку унифицирани критериуми, транспарентни и контролирани постапки, подобрување на кадровското планирање и воспоставување на поефикасни механизми на отчетност, како за административните службеници така и за високите раководители.

Критериум	Оцена (1-3)	Објаснување
Веројатност за настанување	3	Идентификуваните ризици имаат висока веројатност на настанување затоа што се појавуваат кај сите институции од јавниот сектор. Дополнително се работи за постапки кои што се спроведуваат секојдневно.
Влијание	3	Влијанието на овие ризици е длабоко и повеќеслојно. Тие не само што го поткопуваат системот на заслуги и транспарентност во јавната администрација, туку имаат и долгорочни општествени и економски последици. Вработувањето на неквалификуван или фаворизиран кадар доведува до намалување на ефикасноста и квалитетот на јавните услуги, зголемува институционална инертност и ја нарушува довербата на граѓаните во државните институции. Дополнително, ваквите практики создаваат ризик од зголемување на јавните трошоци поради потреба од чести преквалификации, неефикасно користење на ресурсите и појава на правни спорови заради дискриминација или неправилности во постапките. На фискално ниво, ова може да резултира со зголемени буџетски расходи, пониска продуктивност на јавниот сектор и индиректни штети за економијата преку намалена доверба во институциите и намалување на странски инвестиции.



Вкупна оцена на ризикот	9 (многу висок)	Со оглед на високата веројатност и силното влијание, ризиците се категоризираат како критични и бараат итни мерки за елиминирање или ублажување. Приоритет е воспоставување на унифицирани и транспарентни процеси, јакнење на надзорот и воведување механизми за отчетност.
-------------------------	--------------------	--

НАДЗОР НАД СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ

Инспекцискиот и управниот надзор се суштински механизам за обезбедување законитост, заштита на јавниот интерес и спроведување на регулативата во различни општествени и економски сектори. Сепак, сложеноста на процесите, високото ниво на дискреционо одлучување и недостатокот на соодветни контролни механизми го прават овој систем особено ранлив на коруптивни практики. Ризиците од корупција можат да се појават во сите фази на инспекциските и управните надзори – од планирање и избор на субјекти за контрола, преку извршување на надзорот и донесување мерки, па сè до известување и јавна отчетност. Присуството на фактори како недостаток на инспекциски и стручен кадар, несоодветна стручност, слаба дигитализација и недостиг на транспарентност ја зголемуваат веројатноста за коруптивно однесување. Дополнително, политичките и деловните влијанија, отсуството на ефикасни механизми и недоволната правна и институционална реакција создаваат услови во кои ризиците се не само чести, туку и тешко се детектираат и санкционираат.

За подготовка на оваа анализа користени се Законот за инспекциски надзор („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.102/19, 272/24 и 22/25), новиот Закон за инспекциски надзор („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 135/25), Законот за организација и работа на органите на државната управа („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), Законот за градење („Службен весник на Република Македонија“ бр. 130/09, 124/10, 18/11, 36/11, 54/11, 13/12, 144/12, 25/13, 79/13, 137/13, 163/13, 27/14, 28/14, 42/14, 115/14, 149/14, 187/14, 44/15, 129/15, 217/15, 226/15, 30/16, 31/16, 39/16, 71/16, 132/16, 35/18, 64/18 и 168/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 244/19, 18/20, 279/20, 227/22, 111/23, 224/24, 224/24, 255/24, 3/25, 17/25, 87/25 и 101/25), Законот за постапување со бесправно изградени објекти („Службен весник на Република Македонија“ бр. 23/11, 54/11, 155/12, 53/13, 72/13, 44/14, 115/14, 199/14, 124/15, 129/15, 217/15, 31/16 и 190/17 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 174/21), Етичкиот кодекс на инспекторите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 108/14), Анализата на потенцијални „жешки точки“ за појава на корупција во работењето на инспекциските служби¹² подготвена од Центарот за развојни политики ИДЕАС ДеПо со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) и Методологијата за процена на ризиците од корупција во државниот инспекторат за труд¹³.

Овој документ има за цел да обезбеди целосна проценка на ризиците од корупција во инспекцискиот надзор преку идентификација, анализа и рангирање на клучните ризици според нивната веројатност и влијание. Преку ваквиот пристап се добива јасна слика за вкупната ранливост на системот, како и насоки за приоритизирање на интервенции и развивање на ефективни мерки за превенција и контрола.

Ризици од корупција при инспекцискиот надзор

¹² <https://is.gov.mk/wp-content/uploads/2025/05/analiza-na-potencijalni-zheshki-tochki-za-pojava-na.pdf>

¹³ <https://old.dit.gov.mk/wp-content/uploads/2018/02/Методологија-за-проценка-на-ризиците-од-корупција-во-ДИТ.pdf>



Системски ризици:

- 1. Нарушена автономија на инспекциските служби** - Политички актери, спротивно на начелото на политичка неутралност и начелото на законитост, влијаат врз кадровските решенија и инспекциските постапки: се вршат именувања, разрешувања и вработувања по партиска линија; се издаваат формални или неформални насоки за селективно започнување, забрзување или запирање на надзори; се приоритизираат предмети во зависност од политички интерес. Овие интервенции ја нарушуваат автономијата на инспекторите, создаваат нееднаква примена на законот и поттикнуваат коруптивни практики на системско ниво (извор: Методологија за процена на ризиците од корупција во државниот инспекторат за труд).
- 2. Недостаток на човечки ресурси во инспекциските служби** - Недостатокот на инспекциски кадар е еден од најкритичните ризици за појава на корупција, бидејќи во многу инспекторати доведува до концентрација на моќ кај мал број инспектори, што овозможува полесно донесување одлуки без соодветен надзор и контрола. Причините се поврзани со недоволно прецизен статус на инспекторот, сложени и нефункционални услови за унапредување, недефинирани критериуми за наградување, како и непополнување на испразнетите места поради буџетски ограничувања и недостиг на согласност од Министерството за финансии. Дополнително, недостигаат специфични компетенции и стручност за одредени видови инспекциски надзор, особено во помалите локални заедници, што ја зголемува системската ранливост и ризикот од коруптивни влијанија (извор: Анализата на потенцијални „жешки точки“ за појава на корупција во работењето на инспекциските служби).
- 3. Нефункционалност на системот на управен надзор**- Иако Законот за организација и работа на органите на државната управа во Глава III предвидува два вида на надзор, управен надзор, односно надзор кој повисокиот орган го врши врз законитоста во работата на хиерархиски подредените органи и инспекциски надзор, во пракса само се применуваат одредбите поврзани со инспекцискиот надзор. Ниту едно министерство не спроведува надзор над спроведување на законите за кои е одговорно, што пак доведува до дискрециона и нееднаква примена на законите и целосно нарушување на правната сигурност. Имено не може да се најде ниту еден записник ниту пак акт за преземање на мерки за отстранување на било какви недостатоци. Токму нефункционирањето на овој управен надзор е една од главните причини за севкупниот хаос кој владее во примена на законите од страна на институциите, како на централно, така и на локално ниво. Така на пример невршењето на надзор од страна на Министерството за транспорт во однос на примена на Законот за градење и Законот за утвдување на статус на безправно изградени објекти е главна причина за хаосот што владее во единиците на локалната самоуправа во однос на примената на овие два закони. Инаку во Главата за надзор како надлежна институција за управен надзор е определено Министерството за транспорт (извор: Закон за организација и работа на органите на државната управа, Закон за градење, Закон за постапување со бесправно изградени објекти).



4. **Низок степен на меѓуинституционална соработка на инспекциските служби со Јавното обвинителство на Република Северна Македонија** - Јавните обвинителства ретко постапуваат по кривичните пријави поднесени од инспекциските служби, што е резултат на недостатокот на стручна подготовка на инспекторите да подготват соодветно образложени и поткрепени со докази кривични пријави, но и на односот (неодговарање и недавање повратни информации) на ЈОРСМ на поднесените пријави. При тоа не се вложуваат никакви напори да се подготват процедури и механизми, како и да се спроведат обуки за поднесување на законски засновани кривични пријави (извор: Анализата на потенцијални „жешки точки“ за појава на корупција во работењето на инспекциските служби).
5. **Непостоене на систем на интегритет** - Инспекциските служби немаат воспоставен систем на интегритет кој ќе обезбеди доследно етичко однесување и отпорност на корупција. Иако во 2014 година е донесен Етички кодекс на инспекторите, истиот има основа во Законот за инспекциски надзор од 2014 година. Во 2019 година е донесен нов Закон за инспекциски надзор, но врз основа на истиот не е донесен нов Етички кодекс на инспекторите кој би ја опфатил специфичноста на нивната работа. Тоа значи дека за инспекторите во моментот се применува постојниот кодекс за административни службеници кој е недоволен и не се применува во пракса. Не се забележуваат случаи на санкционирање поради прекршување на етичките правила, а голем дел од вработените дури не ја познаваат содржината на кодексот. Дополнително, нема назначено лице за интегритет кое би било одговорно за управување со етичките стандарди, советување на кадарот и обработка на поплаки поврзани со коруптивни дејства. Обуките за интегритет се ретки и неконтинуирани, што ја ограничува свесноста и знаењето на вработените за овие прашања. Недостатокот на таков систем создава средина во која недоследноста и злоупотребите полесно остануваат незабележани (извор: Анализата на потенцијални „жешки точки“ за појава на корупција во работењето на инспекциските служби).
6. **Недостаток на интерни процедури за спречување на судир на интереси и регистар на подароци** - Не постојат пропишани процедури за управување со судир на интереси при вршење инспекциски надзор, ниту евиденција на субјекти со кои инспекторите би можеле да имаат личен или професионален судир. Дополнителен проблем е непостоене на регистар на подароци, иако давањето и примањето подароци од лица со јавни овластувања често е вообичаена практика. Без јавно достапен регистар за пријавување на подароците, се остава простор за сомнеж во коруптивни намери (извор: Анализата на потенцијални „жешки точки“ за појава на корупција во работењето на инспекциските служби).

Останати ризици од корупција:

7. **Намерно не утврдување на реалната фактичка состојба / прикривање факти и докази при надзорот** - Инспектори свесно изоставуваат или прикриваат клучни факти, документи и докази за да го прикажат субјектот како усогласен, често во замена за лична корист или поради надворешен притисок. Ова го нарушува кредибилитетот на инспекциските наоди и овозможува продолжување на неправилностите (извор: Методологија за процена на ризиците од корупција во државниот инспекторат за труд).



8. **Недонесување инспекциска мерка со цел личен интерес или противправна имотна корист** - Инспекторот не детектира повреда и не изрекува мерка (забрана, глоба, налог), за да обезбеди финансиска корист за себе или трета страна. Со тоа се создава двоен стандард на примена на законот и директно се стимулира корупцијоно-погодна средина (извор: Методологија за процена на ризиците од корупција во државниот инспекторат за труд).
9. **Злоупотреба на начелото на самостојност без почитување на законитост** – Законот за инспекциски надзор во членот 11 го уредува начелото на инспекторите на самостојност, кое пропишува дека инспекторот во рамките на своите овластувања и надлежност, утврдени со овој или друг закон, е самостоен и независен во вршењето на инспекцискиот надзор и во преземањето на инспекциски мерки утврдени со закон. Од друга страна согласно со начелото на законитост кое е уредено со членот 5 во вршење на инспекцискиот надзор, инспекторот е должен да постапува согласно со Уставот, законите, меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот и други прописи донесени врз основа на закон. Во пракса инспекторите користејќи ги начелото на самостојност ист закон при иста фактичка состојба го применуваат различно за различни субјекти на надзор, односно во определени случаи изрекуваат инспекциски мерки, а во други не, што претставува сериозна индиција и ризик за корупција. Со ваквиот начин на постапување се нарушува начелото на законитост кое гарантира дека законите ќе се применуваат на идентичен начин за сите субјекти на надзор. Со ваквиот начин на постапување директно се нарушува и начелото на законитост од членот 5 став (2) од Законот за општата управна постапка кој се применува и при инспекциските надзори, а кој предвидува дека јавниот орган (инспекциската служба) е должен да се грижи за правната сигурност, односно еднаква примена на законите во управни работи кои се засновуваат на иста или слична фактичка состојба. Поради тоа е задолжително при инспекциските надзори законите да се применуваат на еднаков начин кон сите субјекти на надзорот (извор: Методологија за процена на ризиците од корупција во државниот инспекторат за труд).
10. **Намерно одолговлекување на инспекциските постапки** - Постапките се пролонгираат без оправдана причина за да се изврши притисок врз субјектот или да се создаде простор за неформални договори и стекнување лична корист или корист за друго лице. Ова ја намалува ефикасноста на надзорот и го поткопува принципот на правична и навремена постапка (извор: Методологија за процена на ризиците од корупција во државниот инспекторат за труд).
11. **Превработеност со административен кадар со општи, не специјализирани компетенции** - Превработеноста со административен кадар кој нема соодветни специјализирани компетенции претставува значителен ризик за неефикасно и нетранспарентно работење на инспекциските служби. Ова произлегува од нереални акти за систематизација и несоодветни функционални анализи кои се менуваат често, но не ја одразуваат вистинската состојба и потреби на институциите. Дополнително, партизацијата, непотизмот и кронизмот при вработување и напредување го нарушуваат професионалниот капацитет на службите, а честите привремени вработувања и превземања без реална потреба создаваат

дополнителни слабости и ризик од коруптивни влијанија (извор: Анализата на потенцијални „жешки точки“ за појава на корупција во работењето на инспекциските служби).

- 12. Недоволна комуникација на инспекциските служби со јавноста што води кон нетранспарентно работење на инспекциските служби** - Недоволната комуникација со јавноста ја намалува транспарентноста и довербата во инспекциските служби. Во многу случаи, веб-страниците се нефункционални или не содржат важни информации, како образци, упатства и контролни листи, кои треба да им помогнат на субјектите да го усогласат своето работење со законските прописи. Дури и кога овие информации постојат, тие често се поставени на тешко достапни или недоволно видливи места. Постои и голема неусогласеност во дизајнот и содржината на веб-страниците, што го отежнува пребарувањето и пристапот до релевантни податоци. Дополнително, се забележува невоедначена пракса во постапувањето на иста инспекциска служба, како и ниско ниво на дигитализација и недостаток на интероперабилност со Инспекцискиот совет и другите органи на државната управа, иако тоа е законска обврска. Недостигот на транспарентни и лесно достапни информации ја зголемува можноста за коруптивно однесување, бидејќи граѓаните и фирмите се потпираат на неформални канали или посредници за да дојдат до потребните податоци (извор: Анализата на потенцијални „жешки точки“ за појава на корупција во работењето на инспекциските служби). Со новиот Закон за инспекциски надзор кој е донесен во 2025 година се укинува инспекцискиот совет, но проблемот со дигитализација и интероперабилност со другите органи на државна управа останува актуелен.

Проценка на ризиците од корупција при инспекциски надзор:

Реден број	Назив на ризик од корупција	Веројатност (1-3)	Влијание (1-3)	Вкупно (1-9)
1.	Нарушена автономија на инспекциските служби	3	3	9
2.	Недостаток на човечки ресурси во инспекциските служби	3	3	9
3.	Нефункционалност на системот на управен надзор	3	3	9
4.	Низок степен на меѓуинституционална соработка на инспекциските служби со Јавното обвинителство на Република Северна Македонија	3	3	9
5.	Непостоење на систем на интегритет	3	3	9
6.	Недостаток на интерни процедури за спречување на судир на интереси и регистар на подароци	3	3	9
7.	Намерно не утврдување на реалната фактичка состојба/ прикривање факти и докази при надзорот	3	3	9
8.	Недонесување инспекциска мерка со цел личен интерес или противправна имотна корист	3	3	9
9.	Злоупотреба на начелото на самостојност без почитување на законитост	2	3	6
10.	Намерно одолговлекување на инспекциските постапки	2	2	4
11.	Превработеност со административен кадар со општи, не специјализирани компетенции	2	2	4



12.	Недоволна комуникација на инспекциските служби со јавноста што води кон нетранспарентно работење	2	2	4
-----	--	---	---	---

Анализата на ризиците во инспекцискиот надзор покажува дека системот е високо изложен на коруптивни практики, поради комбинација на институционални слабости, недоволен број стручен кадар, слаби механизми за контрола и интегритет, како и значително политичко влијание. Недостатокот на транспарентност и јавна отчетност, селективната примена на законите и можностите за дискреционо одлучување создаваат услови за злоупотреби и прикривање на неправилности.

Корупцијата во инспекциските служби не е ограничена на поединечни случаи, туку често произлегува од системски пропусти – нефункционални организациски процедури, непостоење на интерни контроли, недоволна дигитализација и неефикасно санкционирање на прекршувањата. Овие слабости го поткопуваат владеењето на правото и создаваат нерамноправни услови за стопанските субјекти и граѓаните, што дополнително ја намалува довербата во институциите.

Затоа, управувањето со ризикот од корупција во инспекцискиот надзор бара целосен системски пристап – јакнење на човечките и техничките капацитети, воспоставување транспарентни и стандардизирани процедури, редовен надзор и отчетност, како и ефективна координација со другите надлежни институции.

Критериум	Оцена (1–3)	Објаснување
Веројатност за настанување	3	Ризиците од корупција во инспекцискиот надзор се чести и системски присутни. Недостатокот на кадар, слабите контролни механизми и политичките влијанија создаваат висока веројатност за појава и повторување на коруптивни практики.
Влијание	3	Последиците од корупцијата во инспекциските служби се сериозни – нарушување на владеењето на правото, економска неправедност, губење на буџетски приходи, ризици за здравје и безбедност на граѓаните, како и намалена доверба во институциите.
Вкупна оцена на ризикот	9	Според анализираните фактори, ризикот од корупција во инспекциските служби е многу висок (9/9), што бара итна интервенција преку засилени превентивни мерки, контроли и етички стандарди.

ДОДЕЛУВАЊЕ ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА, ГРАНТОВИ, СУБВЕНЦИИ, ДОНАЦИИ И СПОНЗОРСТВА

Во рамките на јавниот сектор, доделување на финансиска поддршка, грантови, субвенции, донации и спонзорствоа претставува еден од најчувствителните и истовремено најзначајни механизми за поддршка на економскиот и социјалниот развој. Овие инструменти треба да овозможат поттикнување на иновации, развој на локални заедници, зајакнување на граѓанскиот сектор, како и поддршка на земјоделството, науката, културата и други приоритетни области. Сепак, во пракса, начинот на кој се спроведуваат овие процеси често се одвива во услови на ограничена транспарентност, слаба контрола и недоволна отчетност.



Во процесите на планирање, управување и распределба на јавни средства преку грантови, субвенции и други форми на финансиска поддршка, се забележува значителен простор за влијание на лични интереси, политички влијанија и дискреционо одлучување. Отсуството на унифицирани критериуми и слабите механизми на надзор ја отежнуваат проверката на законитоста и ефикасноста во овие процеси. Во повеќе случаи, финансиската поддршка се доделува без транспарентни јавни повици, недоволно прецизни процедури или објавени информации за крајните корисници и постигнатите резултати. Овие практики го зголемуваат ризикот од корупција и доведуваат до губење на довербата во институциите и отсуство на правичност во распределбата на јавните ресурси.

Во таа насока, направена е сеопфатна проценка на ризиците која дава основа за идентификација на критичните точки и унапредување на управувањето со јавните финансии. Оваа анализа, во отсуство на пишани материјали е направена пред се врз основа на наодите од фокус групите, но искористени се и достапните материјали, односно документот Државно финансирање во Северна Македонија: поправеден, посилен и потранспарентен систем подготвен од Метаморфозис, во рамките на проектот „Пари, медиуми и избори во Северна Македонија“ финансиран од Владата на Обединетото Кралство, со поддршка на Британската Амбасада во Скопје.

Ризици од корупција при доделување на финансиска поддршка, грантови, субвенции, донации и спонзорства:

Системски ризици:

- 1. Недостаток на законски критериуми и процедури при доделување финансиска поддршка на здруженија на граѓани, грантови и субвенции** - Во отсуство на однапред објавени и јасно операционализирани процедури и критериуми за избор, рангирање и одлука, постапките за распределба на средства на здруженија на граѓани и спортски клубови, грантови и субвенции завршуваат со дирскрециони одлуки и поради тоа се сериозен ризик за корупција. Недостатокот од јавно достапни одлуки (со назнака на корисник, проект, бодување и износ) и недостатокот на внатрешни ревизии, ја намалуваат можноста за надворешна контрола и јавна отчетност. Последиците се потенцијална нерамномерна распределба, намалена доверба на јавноста и слабеење на локалните развојни политики (извор: Државно финансирање во Северна Македонија: поправеден, посилен и потранспарентен систем).
- 2. Нетранспарентни постапки за доделување финансиска поддршка на здруженија на граѓани, грантови и субвенции** - Ограничен обем на информации во јавниот повик (на пример, нецелосни објави за број на пријави, кратка листа и конечна одлука) ја спречува јавноста и медиумите навреме да следат евентуални неправилности. Недоволниот увид го зголемува ризикот од неформални влијанија и ја намалува способноста на контролните институции да реагираат превентивно. Дополнително тоа што на интернет-страниците на надлежните органи не се објавуваат образложените актите за доделување на финансиска поддршка на здруженија на граѓани, грантови и субвенции создава ризик од неоснован користење на јавни ресурси и поткопување на конкурентноста на пазарот (извор: фокус групи).
- 3. Нетранспарентност и неотчетност при реализација на проектите финансирани од јавни средства** – Отсуството на правила за одобрување и следење на реализација на проектите,



вклучитечно и недостатокот на рокови за доставување на извештаи (наративни и финансиски) доведува до тоа корисниците на средствата да даваат делумни извештаи без докази постигнатите резултати при реализацијата на проектите. Непотполното известување ја отежнува верификацијата од страна на финансиерот и ревизорските тела, го компромитира кредибилитетот на институцијата и ги зголемува изгледите за поврат на средства или идни финансиски санкции. Дополнително кога договорите за донација не се објавуваат во целост или нема јасно дефинирани извештаи за трошење, се зголемува веројатноста средствата да се користат за нерелевантни активности. Таквата практика ја намалува транспарентноста и може да генерира финансиски и репутациски штети (извор: фокус групи).

Останати ризици од корупција:

4. **Недоследна примена на начелото за забрана на судир на интереси при доделување финансиска поддршка на здруженија на граѓани, грантови и субвенции** - Кога членовите на комисиите и одлучувачките тела не се изземат во случаи на судир на интереси, постои ризик да се поддржат иницијативи што произлегуваат од вработени или нивни блиски лица. Ова го нарушува начелото на еднаков третман и може да доведе до субоптимално користење на јавни ресурси, демотивирање на останатите апликанти и нарушување на угледот на институцијата (извор: фокус групи).
5. **Одобрување финансиска поддршка и субвенции на корисници со селективна примена на критериумите и без целосно исполнети услови** - Иако критериумите за доделување на средства се пропишани во програмските документи, нивната практична имплементација може да варира. Доколку одредени апликанти добиваат толеранција за непотполна документација или снижен праг на бодови, се нарушува правичноста и се појавува фискален ризик. Долгорочно, селективноста создава нерамномерни пазарни услови и ја поткопува целта на субвенциските програми. Дополнително недоволно детално се врши проверка на административната, техничката и финансиската подобност на апликантите. Одобрувањето средства на неквалификувани апликанти на крајот го компромитира ефектот на мерката и носи потенцијално враќање на средства во буџетот (извор: фокус групи).
6. **Недоволна контрола при доделување истражувачки грантови** - Во случаи кога нема засилени проверки и интегрирани ревизорски механизми, постои опасност средствата да се пренаменат за активности што не се во согласност со одобрените проектни планови. Ваквата практика може да резултира со пад на научниот квалитет, губење на доверба кај финансиерите и ограничување на идните буџетски трансфери за истражување и развој (извор: фокус групи).
7. **Нееднаква распределба на средства во академско финансирање** - Доколку критериумите за финансирање истражувања (impact factor, иновативност, мултидисциплинарност) не се користат доследно, може да се фаворизираат истражувачи или единици без оглед на научната вредност. Последователно, се намалува мотивираноста за квалитетни публикации и се ограничува конкурентноста на институцијата во меѓународни рамки (извор: фокус групи).



8. Повластен третман при склучување договори за закуп на државно земјиште или користење државна помош - Договорите за закуп на државно земјиште и инструменти на државна помош можат да бидат предмет на влијанија доколку не се организира јавен, конкурентен процес и јасни услови за рангирање. Ова доведува до нарушување на начелата на еднаков третман и можни долгорочни фискални штети (извор: фокус групи).

Проценка на ризиците од корупција при доделување на финансиска поддршка, грантови и субвенции:

Реден број	Назив на ризик од корупција	Веројатност (1-3)	Влијание (1-3)	Вкупно (1-9)
1.	Недостаток на законски критериуми и процедури при доделување финансиска поддршка на здруженија на граѓани, грантови и субвенции	3	3	
2.	Нетранспарентни постапки за доделување финансиска поддршка на здруженија на граѓани, грантови и субвенции	3	3	
3.	Нетранспарентност и неотчетност при реализација на проектите финансирани од јавни средства	3	3	
4.	Недоследна примена на начелото за забрана на судир на интереси при доделување финансиска поддршка на здруженија на граѓани, грантови и субвенции	3	3	
5.	Одобрување финансиска поддршка и субвенции на корисници со селективна примена на критериумите и без целосно исполнети услови	2	3	
6.	Недоволна контрола при доделување истражувачки грантови	3	3	
7.	Нееднаква распределба на средства во академско финансирање	3	3	
8.	Повластен третман при склучување договори за закуп на државно земјиште или користење државна помош	2	3	

Сеопфатната проценка на ризиците од корупција во доменот доделување финансиска поддршка, грантови и субвенции покажува дека оваа категорија претставува една од најранливите области во јавниот сектор. Ризиците се поврзани со начинот на кој се доделуваат јавни средства на физички и правни лица преку субвенции, грантови, државна помош и други форми на финансиска поддршка, како на централно така и на локално ниво.

Процедурите често се карактеризираат со недостаток на транспарентност, широка дискреција на одлучување, нејасни критериуми, и слаб институционален надзор. Преку детална анализа беа идентификувани осум суштински ризици од корупција, од кои дури шест се оценети како високи, со максимална оценка од 9, што укажува на висока веројатност и значајни последици.

Меѓу најкритичните ризици се:

- Недостаток на процедури и критериуми,
- Нетранспарентност и недостаток на отчетност како во однос на доделувањето на јавни средства така и во однос на реализацијата на доделените средства,
- Несоодветна примена на процедурите, особено на оние за избегнување на судир на интереси, што доведува до фаворизирање и клиентелизам,
- Злоупотреба на државна помош и субвенции,
- Политичко влијание врз изборот на корисници.



Овие појави не само што нанесуваат фискални штети и неефикасно трошење јавни средства, туку ја разгоруваат јавната недоверба, ги демотивираат чесните актери, и можат да го поткопаат развојот на локалните заедници и демократијата.

Идентификувани се и ризици кои се однесуваат на ненаменско трошење, фингирани извештаи за реализирани резултати, слабости при давање на донации и спонзорства, како и недоволна регулаторна прецизност и недостаток на санкционирање на злоупотребите. Иако овие се со нешто пониска оцена, нивното присуство во системот го задржува високиот потенцијал за корупција и бара системска и долгорочна интервенција.

Од анализата произлегува дека просечната веројатност за појава на ризиците е 2,78, а просечното влијание е исто така 2,78, што резултира со просечна оцена од 7,11, што е над прагот за висока ризичност. Ова јасно упатува на потреба за итна институционална посветеност, засилени механизми на надзор, транспарентност, и партиципативност на јавноста во процесите на доделување средства.

Критериум	Оцена (1–3)	Објаснување
Веројатност на настанување	3	Проценката укажува дека постои висока веројатност за појава на коруптивни практики, што произлегува од повеќе системски слабости: дискреционо донесување одлуки без јасни правила, нетранспарентни постапки, недостиг на јавни повици и извештаи, слаба вклученост на надворешни засегнати страни, како и отсуство на ефективни механизми за внатрешна и надворешна контрола. Дополнително, политичките и лични влијанија се широко присутни и директно влијаат врз распределбата на јавни средства. Овие услови создаваат опкружување во кое корупцијата не само што може да се појави, туку често и останува неоткриена и несанкционирана.
Влијание врз институцијата / јавниот интерес	3	Последиците од ваквите ризици се длабоки и долгорочни, како за институциите, така и за поширокиот јавен интерес. Коруптивното доделување финансиска поддршка резултира со нерационално трошење на јавни ресурси, финансирање на неефикасни или фиктивни проекти, и фискални загуби за државата. Исто така, се поткопува довербата на граѓаните во јавните институции и нивната легитимност, се демотивираат чесни и квалификувани актери од граѓанскиот и приватниот сектор, и се попречува реализацијата на стратешки развојни цели. Овие последици имаат системски ефект и придонесуваат за воспоставување на култура на неказливост.
Вкупна оцена на ризикот	9 (многу висок ризик)	Високата веројатност и сериозноста на влијанието укажуваат на многу висок ризик.

УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ РЕСУРСИ И ЈАВНИОТ ИМОТ

Состојбата со управувањето на државните ресурси и имот укажува на сериозни системски слабости кои создаваат простор за ризици од корупција и ненаменско користење на средствата. Недостатокот на национална стратегија за управување со државниот и јавниот имот, како и недостигот на системски пристап за користење и заштита на јавните ресурси, претставува суштинска



слабост во управувањето со овие добра. Немањето единствен и усогласен документ кој ги утврдува приоритетите, целите и критериумите за користење, одржување и оттуѓување на државниот недвижен имот доведува до фрагментиран и неконзистентен пристап помеѓу институциите. Ова, во комбинација со непостоење на унифицирана евиденција и слаб мониторинг, создава простор за дискреционо донесување одлуки, фаворизирање и потенцијални коруптивни практики.

Проблемите се дополнително продлабочени со ограничената транспарентност и непостоењето на ефективни механизми за јавна контрола и отчетност, особено во институциите како АДИССПДП, АДСДП и општинските власти. Неажурните податоци за државниот имот, неискористениот деловен простор, како и нефункционалниот систем на следење на користењето на службените станови, создаваат ризик од ненаменско трошење на средствата, директни финансиски загуби и нерационално управување.

За подготовка на оваа анализа користени се: Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост („Службен весник на Република Македонија“ бр. 78/15, 106/15, 153/15, 190/16, 21/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/19, 275/19 и 122/21), документот „Мапирање на состојбата со објектите за спорт во општините на Центарот за граѓански комуникации“, документот „Недоволна транспарентност и ниски цени при продажбата на државно градежно земјиште“ на Центарот за граѓански комуникации, Конечен извештај за извршена ревизија на успешност на тема „Управување со државниот имот“ на Државниот завод за ревизија и др.

Ваквата состојба има сериозно влијание не само врз ефикасноста на институциите, туку и врз јавната доверба и економската стабилност. Недоволната координација и слабите стандарди за управување го ограничуваат потенцијалот за зголемување на приходите од државните ресурси и придонесуваат кон дополнителни трошоци за нивно одржување и обезбедување.

Ризици од корупција при управување со јавните ресурси и јавниот имот:

Системски ризици:

- 1. Отсуство на национална стратегија за управување со државниот недвижен имот -** Недонесувањето на национална стратегија и долгорочни плански документи за управување со државниот недвижен имот создава ризик од неусогласеност и недефинирани приоритети помеѓу институциите. Ваквата состојба овозможува носење управувачки одлуки, кои може да бидат донесени врз основа на дискрециона моќ, наместо врз основа на јасни критериуми и објективни анализи. Недостатокот на стратешка рамка го зголемува ризикот од коруптивни практики, како фаворизирање при распределба или издавање на имотот, нееднакво третирање на корисниците и недоволна контрола на економската ефикасност на управувањето. Притоа, отсуството на стратегија ја намалува отчетноста на институциите и може да доведе до губење на јавни приходи и злоупотреба на државните ресурси (извор: Конечен извештај за извршена ревизија на успешност на тема „Управување со државниот имот“).
- 2. Злоупотреба на јавни ресурси за лични или партиски цели -** Службени возила, механизација, факултетска/училишна опрема, спортски сали и дворови се користат за приватни или партиски активности, често без договор или со прикриени договори. Недостасува ефективен надзор, а контролата од раководните структури е слаба. Последици: директна финансиска штета, намалена достапност на ресурси за граѓаните и нарушена доверба во институциите (извор: фокус групи).



3. **Злоупотреба на службени информации и судир на интереси** - Политички експонирани лица и вработени во институциите не ги пријавуваат сите бизнис-врски во Регистарот на вистински сопственици. Овие лица во извршувањето на своите секојдневни работни активности поврзани со надлежноста на институцијата доаѓаат до информации и податоци чие користење им обезбедува финансиска и друг вид на корист (извор: фокус групи).
4. **Нетранспарентно и дискреционо управување со општинските објекти за спорт** - Во надлежност на општините е сопственоста, издавањето и одржувањето на спортските сали, игралишта и спортски центри. Во повеќето општини: 1) Нема усвоени интерни акти што ја пропишуваат постапката за избор на корисници, висината на цената и критериумите за доделување; 2) Не се објавуваат јавни повици – клубови, здруженија и поединци добиваат термини или целосно користење само врз основа на ad-hoc барања и одлуки на Советот или градоначалникот; 4) Судир на интереси – избрани или именувани лица од општината се на управни позиции во клубови што потоа добиваат бесплатни термини, при што нема ефективен надзор; 5) Слаба евиденција и контрола – дел од општините не водат ажурни регистри за состојбата, приходите и трошоците на спортските објекти, а дел од објектите се вон употреба поради занемарено одржување; 6) Политички притисок и клиентелизам – зависноста на локалните клубови од буџетска поддршка и инфраструктура создава мотив за политичко влијание врз распределбата на термини и средства, што ја поткопува спортската конкуренција и јавната доверба. Сите овие фактори заедно создаваат висок потенцијал за неоправдано користење, ненаменско трошење на буџетски средства и ограничен јавен пристап до општински спортски ресурси (извор: Мапирање на состојбата со објектите за спорт во општините).
5. **Недоволна транспарентност и слаб надзор при продажба на државно градежно земјиште** - Општините не ги информираат граѓаните за реализираните продажби на државно градежно земјиште: одлуките за отуѓување се објавуваат само во „Службен весник на Република Северна Македонија“, но донесените одлуки и склучените договори со купувачите воопшто не се поставуваат на општинските веб-страници и не се промовираат преку локални медиуми. Дел од општините дури не ги доставуваат договорите ниту по формални барања за пристап до информации од јавен карактер. Оваа нетранспарентност оневозможува јавен увид, ја намалува конкуренцијата, го зголемува ризикот од фаворизирање на поединечни купувачи и од продажба под фер пазарна вредност, како и од ненаплата на договорни казни, што резултира со потенцијално значителни загуби на јавни приходи и нарушена доверба во институциите (извор: Недоволна транспарентност и ниски цени при продажбата на државно градежно земјиште).
6. **Нецелосно и несоодветно дефинирана институционална одговорност и правна рамка за управување со државниот недвижен имот** - Недоволната прецизност во законската рамка и непостоењето на јасно определен орган кој е одговорен за централизирана евиденција и управување со државниот недвижен имот создава ризик од фрагментиран пристап и неусогласени активности на институциите. Ваквата состојба отвора простор за дискреционо постапување при распределба, користење или оттуѓување на имотот, што може да резултира со нетранспарентност, фаворизирање и неефикасно користење на средствата.



Отсуството на подзаконски акти и контрола дополнително го зголемува ризикот од коруптивни практики, како злоупотреба на овластувањата или прикривање на фактичката состојба со недвижностите (извор: фокус групи).

7. **Недостиг на стандардизирани политики и ISO стандарди за управување со државен имот** - Недоволната стандардизација при управување со државниот имот, односно непостоењето на унифицирани политики, процедури и систем за ISO-стандардизација (ISO 55001), создава услови за непостојано и неусогласено спроведување на активности од страна на различните институции. Ова води кон нејасни критериуми при користење, одржување и отуѓување на имотот, како и кон ризик од субјективни одлуки. Недостигот на стандардизиран пристап го отежнува воспоставувањето на ефективна контрола врз секојдневните активности и ја намалува можноста за рационално користење на ресурсите. Оваа состојба создава ризик од коруптивни дејствија и злоупотреби, бидејќи одлуките може да се носат без целосна транспарентност и систематска анализа. Имплементацијата на ISO 55001 би овозможила воспоставување на интегриран систем за управување со имотот, подобра координација меѓу институциите, зголемување на ефикасноста и транспарентноста, оптимизација на трошоците, како и зголемување на приходите од средствата ресурси (извор: Конечен извештај за извршена ревизија на успешност на тема „Управување со државниот имот“).
8. **Недоволно стратешко и оперативно планирање кај АДИССПДП и АДСДП** - Отсуството на стратешки документи со јасно дефинирани приоритети, цели и индикатори во АДИССПДП и АДСДП доведува до фрагментирано управување со државниот имот. Недостатокот на програми за инвестиционо вложување и систематски акциски планови го зголемува ризикот од зголемени трошоци за одржување, неефикасно искористување на објектите и намалени приходи. Ваквата состојба може да овозможи донесување одлуки за фаворизирање на одредени интереси ресурси (извор: Конечен извештај за извршена ревизија на успешност на тема „Управување со државниот имот“).
9. **Недоволна централизација и интегрирана евиденција за државниот недвижен имот** - Недостигот на централизирана база на податоци со финансиски и нефинансиски информации за државниот недвижен имот, како и отсуството на орган со јасно утврдена надлежност за водење, ажурирање и мониторинг на таква евиденција, создава ризик за неточни, нецелосни и застарени податоци. Оваа состојба го отежнува системското управување, доведува до неефикасна распределба на објектите, нерационално користење на просторот и зголемени трошоци за државата. 22% од објектите во 2023 г. воопшто не се евидентирани. Непотполната размена на информации помеѓу институциите дополнително го зголемува ризикот од коруптивни практики, како што се нелегално користење, нетранспарентно доделување на имотот и отежната контрола врз реалната состојба на средствата (извор: Конечен извештај за извршена ревизија на успешност на тема „Управување со државниот имот“).

Останати ризици од корупција:

10. **Незапишани права на сопственост во АКН** - Недоволното ефикасно стопанисување со деловниот простор од страна на АДИССПДП и АДСДП произлегува од висок процент на неиздаден имот (51% од вкупните објекти), неажурирана и неусогласена евиденција, како и



недостаток на унифицирана теренска контрола и систематска анализа за алтернативна употреба, продажба или закуп. Во евиденциите на овие друштва сè уште се водат објекти кои се срушени или оттуѓени, а за нив се прават непотребни трошоци за амортизација и осигурување. Недоволната активност за оптимално користење на неиздадениот деловен простор не само што генерира дополнителни расходи, туку и создава простор за нетранспарентно управување со имотот (извор: Конечен извештај за извршена ревизија на успешност на тема „Управување со државниот имот“).

11. **Недоволна транспарентност и контрола на возниот парк на државата** - Недостигот на целосни и точни податоци за бројот, вредноста и сопственоста на возниот парк на Владата и општините (недоставени или непотполни информации, неевидентирани луксузни возила, отстапени возила без почитување на законската процедура за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост) создава услови за прикривање на трошоци, нерационално управување и потенцијални злоупотреби на јавните средства (извор: OpenData.mk).
12. **Недоволна контрола и ажурирање на правото на користење на службени станови од страна на АДИССПДП** - Постои ризик од неефикасно управување со службените станови поради недоволна контрола и ретко ажурирање на податоците за корисниците. АДИССПДП и Комисијата за станбени прашања не воспоставиле редовен механизам за проверка дали лицата кои користат службени станови и натаму ги исполнуваат условите за тоа. Недостигот на навремена комуникација и известување помеѓу институциите овозможува продолжено користење на становите и по престанок на функцијата или должноста, што доведува до нерационално користење на државниот станбен фонд и потенцијални корупциски практики (извор: Конечен извештај за извршена ревизија на успешност на тема „Управување со државниот имот“).
13. **Неефикасно управување со неискористен или нефункционален деловен простор** - Поради недоволно координирани активности и отсуство на систематски анализи, голем дел од деловниот простор со кој стопанисуваат АДИССПДП и АДСДП останува неискористен или во нефункционална состојба. Овие простори не се предмет на навремена реновација, продажба или издавање под закуп, што резултира со дополнителни трошоци за одржување, амортизација и осигурување, без генерирање на приход. Недостигот на плански пристап и анализа на алтернативни можности за користење на ваквиот простор создава ризик од нерационално управување и можност за ненаменско користење или злоупотреба на државниот имот (извор: Конечен извештај за извршена ревизија на успешност на тема „Управување со државниот имот“).
14. **Недоволна контрола и ажурирање на податоците за службените станови** - АДИССПДП, како институција одговорна за стопанисување со службените станови, не спроведува редовни контроли и ажурирање на податоците за корисниците на службени станови, што создава ризик од продолжено користење на становите од лица кои повеќе не ги исполнуваат условите за тоа. Отсуството на редовна комуникација и размена на информации со Комисијата за станбени прашања и со институциите каде лицата се избрани или именувани на функции овозможува неефикасно управување со овој дел од државниот имот. Овие



слабости доведуваат до недостиг на слободен станбен простор за лицата кои имаат законско право на користење и создаваат ризик од нетранспарентно и ненаменско користење на државниот имот (извор: Конечен извештај за извршена ревизија на успешност на тема „Управување со државниот имот“).

15. **Недоволна транспарентност и промоција за слободниот деловен простор - АДССПДП и АДСДП** не обезбедуваат доволно транспарентни и целосни информации за слободниот деловен простор со кој стопанисуваат. Веб-страниците на друштвата не содржат ажурирани податоци и фотографии за моменталната состојба на просторот, а маркетинг активностите за промоција на слободниот простор се реализираат на незадоволително ниво. Недостатокот на ефективна комуникација со јавноста и потенцијалните закупци ја намалува конкуренцијата и можноста за постигнување повисоки приходи од издавање на деловниот простор, а исто така создава ризик од нетранспарентни постапки и привилегирање на одредени заинтересирани страни (извор: Конечен извештај за извршена ревизија на успешност на тема „Управување со државниот имот“).
16. **Забавено или селективно постапување со јавни овластувања во даночниот систем -** Ненавремено книжење на даночни побарувања или одложување на инспекциски активности често се користи за притисок или лична корист. Овие практики доведуваат до намалена ефикасност во наплатата на јавни приходи и институционална штета (извор: регистар на ризици од УЈП).
17. **Неправилно вреднување и евиденција на движниот и недвижниот имот во државна и општинска сопственост -** Недоволно ажурирани или неточни евиденции за целиот (движен и недвижен) имот во државна и општинска сопственост доведуваат до погрешни финансиски извештаи и ризик од манипулации со амортизација и продажба на имот (извор: Конечен извештај за извршена ревизија на успешност на тема „Управување со државниот имот“).

Проценка на ризикот од корупција при управување со јавните ресурси и јавниот имот:

Реден број	Назив на ризик од корупција	Веројатност (1-3)	Влијание (1-3)	Вкупно (1-9)
1.	Отсуство на национална стратегија за управување со државниот недвижен имот	3	3	
2.	Злоупотреба на јавни ресурси за лични или партиски цели	3	3	
3.	Злоупотреба на службени информации и судир на интереси	3	2	
4.	Нетранспарентно и дискреционо управување со општинските објекти за спорт	3	3	
5.	Недоволна транспарентност и слаб надзор при продажба на државно градежно земјиште	3	3	
6.	Нецелосно и несоодветно дефинирана институционална одговорност и правна рамка за управување со државниот недвижен имот	3	3	
7.	Недостиг на стандардизирани политики и ISO стандарди за управување со државен имот	3	3	



8.	Недоволно стратешко и оперативно планирање кај АДИССПДП и АДСДП	2	3	
9.	Недоволна централизација и интегрирана евиденција за државниот недвижен имот	2	3	
10.	Незапишани права на сопственост во АКН	2	3	
11.	Недоволна транспарентност и контрола на возниот парк на државата	3	3	
12.	Недоволна контрола и ажурирање на правото на користење на службени станови од страна на АДИССПДП	2	2	4
13.	Неефикасно управување со неискористен или нефункционален деловен простор	2	2	4
14.	Недоволна контрола и ажурирање на податоците за службените станови	2	2	4
15.	Недоволна транспарентност и промоција за слободниот деловен простор	2	2	4
16.	Забавено или селективно постапување со јавни овластувања во даночниот систем	3	2	
17.	Неправилно вреднување и евиденција на движниот и недвижниот имот во државна и општинска сопственост	2	2	4

Управувањето со државните и јавните ресурси и имотот се соочува со сериозни корупциски ризици кои произлегуваат од комбинација на институционални слабости, недоволна транспарентност, недостиг на интегрирани евиденции и неефикасни механизми за контрола. Недонесувањето на национална стратегија, недостатокот на стандардизирани политики (вклучувајќи ISO стандарди) и неусогласената институционална одговорност создаваат услови за дискреционо донесување одлуки, фаворизирање на поединци или групи и ненаменско користење на јавни ресурси.

Ваквата состојба резултира со зголемен ризик од финансиски загуби за државата, намалена ефикасност во користењето на средствата и слабеење на институционалниот интегритет. Дополнително, неажурираните и непотполни евиденции, како и слабата отчетност во управувањето со возниот парк, службените станови, деловниот простор и продажбата на државното земјиште, ја намалуваат конкурентноста и јавната доверба.

Влијанието на овие ризици е значајно не само во финансиски аспект, туку и во нарушувањето на принципите на еднаквост, јавност и одговорност, кои се основа за доброто управување. Доколку не се преземат мерки за унапредување на мониторингот, транспарентноста и воведување на интегрирани информациски системи, овие ризици ќе продолжат да генерираат системска неефикасност и потенцијални злоупотреби.

Критериум	Оцена (1–3)	Подетално објаснување
Веројатност на настанување	3	Веројатноста за појава на коруптивни ризици во управувањето со јавни ресурси и имот е висока поради системските слабости: немање национална стратегија за управување со државниот имот, нефункционални или неажурни регистри, слаб мониторинг и недоволна координација меѓу институциите (како АДИССПДП, АДСДП и општините). Во вакви услови, одлуките често се носат дискреционо, со ограничена транспарентност, што го зголемува ризикот од фаворизирање, нетранспарентни продажби, ненаменско трошење средства или злоупотреба на јавни добра.



Влијание	3	Влијанието на овие ризици е големо бидејќи доведува до значителни финансиски загуби поради неефикасно користење на државниот имот и ненаплата на приходи од закуп или продажба, а воедно ја намалува достапноста на јавните ресурси за граѓаните и институциите на кои тие им се наменети. Недоволната транспарентност и можностите за фаворизирање создаваат недоверба кај јавноста и ја нарушуваат репутацијата на институциите, а неправилното управување со средствата го поткопува институционалниот интегритет и ја намалува ефикасноста на јавните политики. На долг рок, ваквите ризици ја ослабуваат способноста на државата да обезбеди одржливо и економично управување со сопствените ресурси и ја поткопуваат основата за стабилен економски развој.
Вкупна оцена на ризикот	9 (многу висок)	Комбинацијата од висока веројатност и значително влијание ја прави оваа категорија на ризици критична и бара итни мерки за подобрување на управувањето и контролата.

КЛАСИФИКАЦИЈА НА СЕКТОРСКИ ОБЛАСТИ (ВЕРТИКАЛНИ ДОМЕНИ)

ПРАВОСУДСТВО

Правосудниот систем е клучен темел на владеењето на правото и основен гарант за правична и непристрасна примена на законите. Тој треба да претставува независна и објективна алка што обезбедува еднаков третман на сите граѓани и институции пред правдата. Меѓутоа, кога овој систем е изложен на коруптивни влијанија, тој ја губи својата суштинска улога и наместо заштитник на законитоста, станува механизам за прикривање на злоупотреби, фаворизирање на моќни интереси и обезбедување неказниост.

Ризиците од корупција во правосудството не се само изолирани случаи, туку дел од пошироки шеми на клиентелизам, политичко влијание и институционална слабост. Проблемите како стекнување на противправна корист, селективно судење, манипулација со системот за распределба на предмети, и недоследности во дисциплинската одговорност, сериозно го нарушуваат кредибилитетот на институциите. Кога правдата станува селективна, последиците се далекусежни: од ерозија на граѓанската доверба, преку зголемена правна несигурност, до попречување на евроинтегративните процеси.

Анализата на ризиците на корупција е направена врз основа на релевантни домашни и меѓународни извештаи и документи, и тоа: Извештајот на ГРЕКО од четвртиот евалуациски круг за спречување на корупција во однос на членовите на парламентите, судиите и јавните обвинители-втор додаток на 2 Извештај за усогласеност на Северна Македонија¹⁴, Извештајот на ЕК за Северна Македонија за 2024 година¹⁵, Реформската агенда на Северна Македонија 2024-2027 година¹⁶, Развојната секторска стратегија за правосудството (2024-2028)¹⁷, Проценката на ризиците од

14 <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aec93a>

15 <https://www.sobranie.mk/content/EY/lzveshtajEK2024.pdf>

16 <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/reformaska-agenda-na-severna-makedonija-2024-2027-godina-file-Nhp6.pdf>

17

<https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Предлог%20Развојна%20Секторска%20Стратегија%20за%20Правосудство%202024%20-%202027.pdf>



корупција во правосудството во Северна Македонија подготвен со поддршка на Мисијата на ОБСЕ во Скопје¹⁸ и Извештајот „Колку добро државите од Западен Балкан ги заштитуваат пријавувачите“¹⁹. Во таков контекст, идентификувањето и оценувањето на ризиците од корупција во правосудниот систем претставува суштински чекор кон изградба на поотпорен, независен и транспарентен систем на правда.

Ризици од корупција во секторот правосудство:

Системски ризици:

- 1. Недоволна буџетска поддршка за реализација на реформа Развојната секторска стратегија за правосудството (2024-2028)** - Годишниот судски буџет останува под минималниот пропишан со закон (0,8 % од БДП). Тој флукутира помеѓу 0,26 и 0,3 % од БДП. За буџетот на Јавното обвинителство е 0,2 % од државниот буџет што е исто така под минималното предвидено ниво според Законот за ОЈО (РРО) (0,4 % од државниот буџет). Според податоците на ЕКЕП (СЕРЕЈ), судскиот буџет стандардизиран како % од БДП е значително понизок во споредба со другите земји во регионот. Обврската да се бара одобрение од Министерството за финансии за прераспределба на буџетот и вработување не ја поддржува независноста и автономијата на судството. Првата активност кон постигнување чекор е анализа на системот за управување и постојното законодавство кое го регулира финансирањето на правосудството. Ова ќе овозможи идентификување на законите/подзаконските акти што треба да се изменат за да се овозможи финансиска независност на правосудството, како и препораки за подобрувања. Ефикасноста на буџетот ќе се оценува со финансиските извештаи на Судскиот буџетски совет (извор: Реформска агенда на Северна Македонија 2024-2027). Буџетот наменет за правосудството во 2024 година беше 0,29 % од БДП, што е низок со оглед на тоа што законски предвидениот износ е 0,8 % од БДП. Треба да се обезбедат доволно финансиски средства за да подобри ефикасноста на правосудниот систем и да се осигури негова финансиска автономија (извор: Извештај на ЕК за Северна Македонија за 2024 година).
- 2. Надворешно и внатрешно влијание во работата на правосудството** - Независноста и непристрасноста на правосудството не се на соодветно ниво, а надворешното и внатрешното влијание остануваат да биде сериозен проблем, што заедно со отсуството на транспарентност директно влијае на многу ниско ниво на доверба во правосудството. Најавените намери на извршната власт за распуштање на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители предизвикуваат сериозна загриженост, бидејќи таквите дејства би ја поткопале независноста на правосудството. Потребно е постојано да се носат одлуки кои се темелат на заслуга и независни назначувања и унапредувања. Дополнително и влијанието на претседателите на судовите преку годишниот распоред за работа на судот или во постапувањето по предмети е исто така сериозен ризик од корупција. Несоодветните влијанија од страна на јавните обвинители во процесот на определување, продолжување или укинување на мерката притвор. Можно е да се јави и злоупотреба од страна на јавните

¹⁸ <https://www.osce.org/files/f/documents/7/9/545932.pdf>

¹⁹ https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2024/12/Report_Fulfilling-the-Promise-of-Whistleblowing_WB_Final.pdf

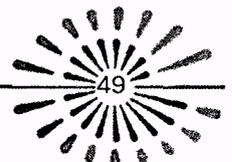


обвинители со цел да се одолговлекување на постапката (извор: Извештај на ЕК за Северна Македонија за 2024 година, Реформска агенда на Северна Македонија 2024-2027 година и Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија, Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија и фокус група).

3. **Невоспоставување на електронски системот за распределба и следење на предметите во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија** - Информациски систем за автоматско управување со судски предмети (Automated Court Case Management Information System, во натамошниот текст: АКМИС) е информацискиот систем кој им овозможува на судовите заведување на судските предмети, автоматска распределба на предметите по судии, движење на предметите, управување со документи (пресуди, записници, наредби, писма, покани, доставници), заведување на жалби и вонредни правни лекови, создавање складиште на статистички податоци за евалуација на судиите и заведување на надворешни фајлови. Иако е во функција од 2009 година, и по повеќе од 15 години од неговата примена, ваков систем сеуште не е воведен во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија (во натамошниот текст: ЈОРСМ). Работата на ЈОРСМ е директно поврзана со работата на судовите, а воведувањето на автоматизиран електронски систем прилагоден на потребите на ЈОРСМ во значителна мера ќе ја поедностави административната работата на обвинителството преку автоматизирана распределеба и следење на предметите, ќе придонесе за ограничување на субјективноста при распределбата на предметите и ќе ја зголеми транспарентност и отчетност на обвинителите во нивната секојдневна работа. Невоведувањето на АКМИС-от во работата на ЈОРСМ е сериозен ризик од корупција, затоа што во отсуство на автоматизиран систем работата на институцијата е оставена на субјективизам, можностите за злоупотреби при распределба на предметите се големи, а пак следењето и отчетноста во работата на ЈОРСМ е сериозно ограничена (извор: Развојната секторска стратегија за правосудството (2024-2028) и фокус групи)
4. **Отворена можност за злоупотреба на АКМИС** – Недостатокот на процесни правила во Законот за парнична постапка остава простор за злоупотреба на АКМИС системот од страна на адвокатите во граѓанска постапка преку поднесување на повеќе тужби за ист предмет, со цел АКМИС системот да го распредели предметот кај „посакуваниот“ судија, по што останатите тужби се повлекуваат, со што се заобиколат алгоритамските правила прераспределување на предмети (извор: Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).
5. **Недостаток на капацитети во судовите и ЈОРСМ** - Ефикасноста на правосудниот систем треба да се подобри. Според оцената на Судскиот совет, има потреба од 162 нови судии (ќе бидат потребни вкупно 434 судии, додека во моментот се именувани само 272; а во следните 3 години ќе се пензионираат 40). Отежнато е пополнувањето слободни работни места во правосудството, на пример, од седум огласи за слободни работни места за претседатели на основни судови, неколку беа повторени, бидејќи ниту еден кандидат не се пријавил ниту ги исполнил критериумите за подобност. Дополнително, според годишниот извештај на Советот на јавни обвинители за 2023 година, во земјава моментално работат 179 јавни обвинители, што е помалку од проценетата потреба од 279 јавни обвинители за

соодветно пополнување на сите потребни позиции. Сето тоа влијае и на квалитетот на обвинителните акти. (извор: Извештај на ЕК за Северна Македонија за 2024 година и Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).

6. **Политичко влијание при избор и унапредување на судии** - Постои ризик дека има политички влијанија за избор на судии и нивно унапредување. Ризикот од политичко влијание секогаш постои доколку министерот за права има право на глас дури и ако воопшто присуствува на седниците на Судскиот совет (извор: Извештај на ГРЕКО од четвртиот евалуациски круг за спрочување на корупција во однос на членовите на парламентите, судиите и јавните обвинители- втор додаток на 2 Извештај за усогласеност на Северна Македонија, Извештај на ЕК за Северна Македонија за 2024 година, Реформска агенда на Северна Македонија 2024-2027 година, Развојната секторска стратегија за правосудството (2024-2028) и Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).
7. **Ниско ниво на отчетност на судиите и јавните обвинители** - Отчетноста во правосудството треба да се подобри. Одлуката на Судскиот совет парично да казни судија од Апелациониот суд Скопје наместо да го разреши, за одолговлекување на еден од случаите за корупција на високо ниво на поранешното Специјално јавно обвинителство (СЈО), во голема мера беше оценета како потврда за политичко мешање (извор: Извештај на ЕК за Северна Македонија за 2024 година).
8. **Недостаток на ефективен систем за спречување на корупцијата, неетичкото однесување и судирот на интереси во правосудството** - Не постоењето конечна судска разрешница за голем број случаи на висока корупција упатува на ризик од корупција на инволвираните страни. Случаите често се одолговлекуваат, а довербата во системот е намалена. Дополнителен ризик е блискоста (директна или индиректна) меѓу јавните обвинители, судиите и адвокатите што може да влијае врз постапките. Ситуации во кои јавни обвинители и судиите постапуваат на начин кој не е во согласност со етичките стандарди на нивната функција – покажуваат пристрасност, одолговлекуваат истраги и процеси без објаснување, или комуницираат на недозволив начин со одредени странки. Иако ваквото однесување не секогаш претставува директна корупција, кај странките, сведоците и оштетените создава перцепција за недозволно влијание, пристрасност и можни коруптивни зделки, што ја поткопува довербата во обвинителството и правосудството во целина (Извештај на ЕК за Северна Македонија за 2024 година, Реформска агенда на Северна Македонија 2024-2027 година и Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).
9. **Недостаток на соработка помеѓу јавните обвинителства и другите надлежни органи за откривање (МВР, УФР, УЈП, Царина и други надлежни органи) во текот на претходната постапка** - Ризик од слаба или неефикасна координација и размена на информации меѓу јавните обвинителства и институции како МВР, УФР, УЈП, Царина и други, што може да доведе до одложувања, недоволно истражени случаи, изгубени докази и намалена ефикасност во откривање и гонење на кривични дела (извор: Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).



10. **Недостаток на критериуми и процедури за избор на вештаците** – Наодите и мислењата изготвени од страна на вештаците имаат огромно влијание на конечните пресуди на судиите. Поради тоа несоодветните наоди и мислења може да доведат до незаконити судски пресуди. Со оглед на фактот што недостасуваат критериуми и процедури на кој начин би се избрале вештаците како во граѓанските така и во кривичните постапки, па и во управните спорови, се остава сериозен простор за „нарачани“ вештачења, а со тоа и влијанија на постапките (извор: Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).
11. **Недостаток на механизми за одговорност на адвокатите за злоупотреби и неетичко однесување** - Злоупотреби од страна на адвокатите со цел одолговлекување на постапката и нивното неетичко однесување кај странките и оштетените предизвикува впечаток за корупција. Иако на веб страната на Адвокатската комора се објавени Етичкиот кодекс на адвокатите, Правилникот за дисциплинска одговорност на адвокатите, назначени се дисциплински обвинители и дисциплински суд, сепак нема ниту еден податок за изречени дисциплински мерки за евентуални злоупотреби и неетичко однесување (извор: Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).

Останати ризици од корупција:

12. **Селективно ангажирање на бранители по службена должност** - Селективното ангажирање на бранители по службена должност овозможува почесто ангажирање на фаворизирани бранители за сметка на другите, како и влијание во постапката (извор: Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).
13. **Наклонетост на судот кон ЈО** - Наклонетост на судот кон јавното обвинителство може да биде во фаза на претходна постапка или главна расправа што може да доведе до пристрасност и влијание врз судската одлука (извор: Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).
14. **Злоупотреби од страна на судската служба** - Судската служба/администрација може да ја искористи својата позиција и да направи одредени нерегуларности во доставувањето, заведувањето и пријавувањето на документацијата (извор: Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).
15. **Несоодветни влијанија и злоупотреби од страна на одбраната во постапката за определување притвор** - Одбраната може да има несоодветни влијанија во постапката за одредување, продолжување или укинување на мерката притвор, како и за видот на мерката (извор: Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).
16. **Несоодветна примена на институтот спогодување за видот и висината на кривични санкции од страна на судиите** - Во одредени случаи, судиите изрекуваат кривични санкции што не соодветствуваат на тежината на делото, степенот на вина или штетата што ја претрпеле оштетените. Овој ризик вклучува: прекумерно користење на условни осуди, минимални парични казни иако законот дозволува построги санкции, изостанување на ефективни санкции за тешки коруптивни или насилни дела. Таквата пракса создава впечаток на неказниност, ја поткопува генералната превенција, и доведува до пад на јавната доверба

во правосудниот систем (извор: Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).

17. **Примање поткуп и други погодности од страна на судии и други вработени во судот** - Потенцијален ризик од коруптивно однесување преку примање пари, подароци или други лични погодности со цел влијание врз одлуки, одложување на постапки или обезбедување поволности за одредени странки. Ваквото однесување сериозно ја нарушува правичноста на судските постапки и ја поткопува довербата на граѓаните во правосудниот систем. (извор: фокус групи и Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).
18. **Незаконито влијание врз сведоци од страна на одбраната / тужениот или од страна на јавниот обвинител/ тужителот, полицијата или други државни органи** - Ризик од вршење притисок, заплашување, уцена или манипулација врз сведоци со цел промена или влијание врз нивниот исказ. Овој ризик сериозно ја загрозува правичноста на постапката, ја поткопува вистинитоста на доказите и може да доведе до неправедни судски одлуки (Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).
19. **Злоупотреби на процесните права од страна на бранителите во текот на претходната постапка** - Ризик од намерно користење на законски овластувања од страна на бранителите за одолговлекување на постапката, оневозможување на прибирање докази или влијание врз сведоци, со што се нарушува ефикасноста и правичноста на кривичниот процес (извор: Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).
20. **Протекување на доверливи информации во тек на претходната постапка од страна на јавното обвинителство или органите со кои соработува јавното обвинителството** - Ризик од неовластено откривање или споделување на доверливи податоци од истрагата од страна на институции вклучени во постапката, што може да загрози истрагата, да овозможи манипулација со докази и да ја наруши довербата во правосудниот систем (извор: Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).
21. **Недоволна контрола на предметното работење на пониските јавни обвинители од страна на повисоките јавни обвинители** - Ризик од слаба или неефикасна надзорна функција на повисоките јавни обвинители, што може да резултира со пропусти, неосновано одбивање на постапки, селективно постапување или неправилности во работењето на пониските обвинители, без навремено корективно дејствување и отчетност (извор: Проценката на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија).
22. **Недоволна заштита на пријавувачите** - Иако постои закон, тој не се применува доследно, а правосудните институции немаат доволно капацитет за заштита на пријавувачи, што создава ризик од прикривање на корупција (извор: Извештајот „Колку добро државите од Западен Балкан ги заштитуваат пријавувачите“).

Проценка на ризикот од корупција во секторот правосудство:

Реден број	Назив на ризик од корупција	Веројатност (1-3)	Влијание (1-3)	Вкупно (1-9)
------------	-----------------------------	-------------------	----------------	--------------



1.	Недоволна буџетска поддршка за реализација на реформаРазвојната секторска стратегија за правосудството (2024-2028)	3	3	
2.	Надворешно и внатрешно влијание во работата на правосудството	3	3	
3.	Невоспоставување на електронски системот за распределба и следење на предметите во Јавното обвинителство на Република Северна Македонија	3	3	
4.	Отворена можност за злоупотреба на АКМИС	3	3	
5.	Недостаток на капацитети во судовите и ЈОРСМ	3	3	
6.	Политичко влијание при избор и унапредување на судии	3	3	
7.	Ниско ниво на отчетност на судиите и јавните обвинители	3	3	
8.	Недостаток на ефективен систем за спречување на корупцијата, неетичкото однесување и судирот на интереси во правосудството	3	3	
9.	Недостаток на соработка помеѓу јавните обвинителства и другите надлежни органи за откривање (МВР, УФР, УЈП, Царина и други надлежни органи) во текот на претходната постапка	3	3	
10.	Недостаток на критериуми и процедури за избор на вештаците	3	3	
11.	Недостаток на механизми за одговорност на адвокатите за злоупотреби и неетичко однесување	3	3	
12.	Селективно ангажирање на бранители по службена должност	2	3	
13.	Наклонетост на судот кон ЈО	2	3	
14.	Злоупотреби од страна на судската служба	2	3	
15.	Несоодветни влијанија и злоупотреби од страна на одбраната во постапката за определување притвор	2	3	
16.	Несоодветна примена на институтот спогодување за видот и висината на кривични санкции од страна на судиите	2	3	
17.	Примање поткуп и други погодности од страна на судии и други вработени во судот	3	2	
18.	Незаконито влијание врз сведоци од страна на одбраната / тужениот или од страна на јавниот обвинител/ тужителот, полицијата или други државни органи	2	2	4
19.	Злоупотреби на процесните права од страна на бранителите во текот на претходната постапка	3	2	
20.	Протекување на доверливи информации во тек на претходната постапка од страна на јавното обвинителство или органите со кои соработува јавното обвинителството	3	2	
21.	Недоволна контрола на предметното работење на пониските јавни обвинители од страна на повисоките јавни обвинители	2	2	4
22.	Недоволна заштита на пријавувачи	3	3	

Идентификуваните ризици од корупција во правосудството во Република Северна Македонија укажуваат на сериозни системски недостатоци и ранливости во повеќе сегменти од судската и обвинителската работа. Особено критични се ризиците кои се однесуваат на можноста од



надворешно и политичко мешање во работата на правосудството и во изборот и унапредувањето на судиите, ниското ниво на отчетност на судиите и обвинителите, намалената ефикасност во работата на судовите, недостатокот на ефективен систем за спречување на корупцијата во правосудството, недоволната буџетска поддршка за имплементација на Развојната секторска стратегија за правосудството (2024-2028), некавалитетните и „нарачани“ вештачења, неетичкото однесување и злоупотребите од страна на адвокатите, слабите обвинителни акти, како и ризикот од политичко влијание при избор и унапредување на судии. Дополнително, недостатокот на ефикасна борба против случаи на висока корупција и недоволната заштита на пријавувачите значително придонесуваат за ниската доверба во правосудниот систем. Веројатноста на настанување на овие ризици е многу висока, имајќи предвид дека голем број од нив се констатирани низ извештаи на релевантни меѓународни институции како што се Мисијата на ОБСЕ во Скопје, GRECO и Европската комисија. Влијанието од овие ризици е исклучително сериозно, бидејќи тие директно ја загрозуваат независноста, непристрасноста, правичноста и довербата на јавноста во целокупниот правосуден систем.

Критериум	Оцена (1–3)	Подетално објаснување
Веројатност на настанување	3	Ризиците се системски и констатирани преку официјални извештаи и анализи од релевантни организации како Мисијата на ОБСЕ во Скопје, GRECO и Европската комисија. Недостатоците во процедурите и контролите придонесуваат за висока веројатност на реализација на овие ризици.
Влијание	3	Влијанието е значително, бидејќи овие ризици ја компромитираат независноста, правичноста и кредибилитетот на правосудството, доведуваат до нарушување на правата на граѓаните и до сериозно опаѓање на довербата во правната држава.
Вкупна оцена на ризикот	9 (многу висок)	Максимална оценка, што означува критично ниво на ризик и потреба од итни и системски интервенции во насока на елиминирање или минимизирање на овие ризици.

ВНАТРЕШНИ РАБОТИ

Полициските служби, како клучни институции за спроведување на законите и заштита на јавната безбедност, имаат значајна улога во гарантирањето на владеењето на правото и довербата на граѓаните во државните институции. Сепак, токму поради нивните овластувања и директниот контакт со граѓаните, тие често се изложени на сериозни ризици од корупција. Можноста за корупција во рамките на полицијата би можело да го наруши интегритетот на институцијата, но и директно да ги компромитира јавниот интерес, безбедноста и правдата. Притоа, овие ризици не се само индивидуални слабости, туку често се резултат на системски недоследности и недоволен надзор. Токму затоа, идентификацијата, систематизацијата и оценката на ризиците од корупција во полицијата претставуваат суштинска основа за превентивно дејствување и институционално зајакнување.

Анализата на ризик на секторот полиција е направена врз основа на анализа на сите релевантни документи и акти, и тоа: Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ број 42/14, 116/14, 33/15, 33/15, 96/15, 5/16, 120/16, 127/16, 142/16, 190/16 и 21/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 108/19, 275/19, 110/21 и 89/22)²⁰, новиот Закон за

²⁰ <https://mvr.gov.mk/mk-MK/legislativa/zakoni>



внатрешни работи („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.160/25), Законот за полиција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 114/06, 6/09, 145/12, 41/14, 33/15, 31/16, 106/16, 120/16, 21/18 и 64/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 294/21, 89/22 и 160/25), Реформската агенда на Северна Македонија 2024-2027 година²¹, Вториот извештај за усогласеност на GRECO од петтиот круг на евалуација на тема Спречување на корупција и промовирање на интегритет кај централната власт (највисоките извршни функции) и органите за спроведување на законот²², документот „Одговорно полициско работење: ризиците од корупција во министерството за внатрешни работи“ подготвен од страна на Платформата на граѓански организации за борба против корупција со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД)²³, извештајот „Перцепции и ставови на граѓаните на република северна македонија за работата на полицијата“ подготвен од Евротинк - Центар за европски стратегии²⁴ и извештајот „Колку добро државите од Западен Балкан ги заштитуваат пријавувачите²⁵, Политиката за интегритет на Министерството за внатрешни работи²⁶, Планот за интегритет 2023-2025²⁷, Акциониот план за имплементација на Планот за интегритет 2023-2025²⁸, Упатството за спречување на судирот на интереси од 2023 година²⁹, Упатството за постапување со подароци, погодности и гостопримства од 2023 година³⁰, Етичкиот кодекс за однесување на работниците во Министерството за внатрешни работи од 2020 година³¹ со едно дополнување во 2021 година³² и Извештајот за 2024 година за реализација на Акциониот план за спроведување на Планот за интегритет 2023-2025³³.

Ризици од корупција во секторот внатрешни работи:

Системски ризици:

1. Политички и лични влијанија врз вработувања и унапредување на полициски службеници - Ниту постојниот Закон за внатрешни работи, ниту новиот донесен во 2025 година немаат соодветни механизми за ограничување на политичките и личните влијанија при вработувања и унапредувања. Новиот закон содржи значајни подобрувања, со тоа што се имплементирани дел од препораките на GRECO, со тоа што како дел од постапката за вработување се предвидени психолошко тестирање и тест за интегритет со што постапката за вработување согласно со членот 60 се состои од шест фази (административна селекција, писмено тестирање, психолошко тестирање, тест за интегритет, интервју и здравствен преглед), сепак веднаш во следниот член 61 е дадена широка можност за вработување без јавен оглас со што повторно се остава простор за политички и лични влијанија. Истото се однесува и на постапката за унапредување, затоа што покрај транспарентна постапка со интерен оглас која согласно членот 109 се состои од три фази (административна селекција,

21 <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/reformska-agenda-na-severna-makedonija-2024-2027-godina-file-Nhp6.pdf>

22 <https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Izvestaj%20GRECO%205%20krug.pdf>

23 <https://www.antikorupcija.mk/uploads/records/file/Policy%20brief%20TM.pdf>

24 Евротинк - Центар за европски стратегии

25 https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2024/12/Report_Fulfilling-the-Promise-of-Whistleblowing_WB_Final.pdf

26 <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/integritet-mvr-file-yomt.pdf>

27 <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/integritet-mvr-file-xPB5.pdf>

28 <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/integritet-mvr-file-iHjt.pdf>

29 <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/integritet-mvr-file-CGJS.pdf>

30 <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/integritet-mvr-file-xoQN.pdf>

31 <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/integritet-mvr-file-N9Df.pdf>

32 <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/integritet-mvr-file-AQMh.pdf>

33 <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/integritet-mvr-file-qMUK.pdf>



тестирање и интервју), со членот 107 уредена е и нетранспарентна постапка. Дополнително ризикот од корупција во фазата на интервју кој е нотира кај административните службеници е присутен во иста мера и при вработување и унапредување на полициските службеници (извор: Реформската агенда на Северна Македонија 2024-2027 година, Вториот извештај за усогласеност на GRECO од петтиод круг на евалуација на тема Спречување на корупција и промовирање на интегритет кај централната власт (највисоките извршни функции) и органите за спроведување на законот и Законот за полиција).

2. **Политички влијанија при назначување на високи раководители во полицијата** - Постои ризик од клиентелизам и политички влијанија при назначување на високи раководители во полицијата (директор и заменик директор на Бирото за јавна безбедност кои имаат статус на полициски службеници). Има недостиг на јасни, транспарентни и мерливи критериуми за селекција на овие високи раководители, затоа што во Законот за полиција во член 16 став (1) и член 16-а став (1) е пропишано само дека директорот и заменик директорот на Бирото за јавна безбедност го именува Владата на предлог на министерот за внатрешни работи. При тоа воопшто нема никаква постапка за селекција на овие високи раководители (извор: Вториот извештај за усогласеност на GRECO од петтиот круг на евалуација на тема Спречување на корупција и промовирање на интегритет кај централната власт (највисоките извршни функции) и органите за спроведување на законот и Законот за внатрешни работи).
3. **Ризик од прекумерна употреба на дискреција** - Полициските службеници имаат голема дискреција во делување, што во отсуство на надзор и стандарди создава ризик од злоупотреба на моќ и селективно постапување за лична корист (извор: Вториот извештај за усогласеност на GRECO од петтиод круг на евалуација на тема Спречување на корупција и промовирање на интегритет кај централната власт (највисоките извршни функции) и органите за спроведување на законот, документот „Одговорно полициско работење: ризиците од корупција во министерството за внатрешни работи“ и извештајот „Колку добро државите од Западен Балкан ги заштитуваат пријавувачите“).

Останати ризици од корупција:

4. **Можност за стекнување на противправна корист на сите нивоа полициски службеници за различни цели** - Стекнување на противправна корист на сите нивоа полициски службеници за различни цели е еден до најголемите ризици на корупција во полицијата. Имено полициските службеници имаат можност со злоупотреба на своите законски надлежности да добијат противправна корист од граѓаните и правните лица. Во определена мерка овој ризик е ограничен со задолжителното користење на камери и други дигитални алатки при извршување на законските надлежности кои оставаат траги и докази за работење на полициските службеници но сепак овој ризик се уште е значителен (извор: фокус групи).
5. **Слабости во заштита на укажувачите во секторот внатрешни работи** - Иако постои закон, тој не се применува доследно, а полицијата нема доволно капацитет за заштита на укажувачите, како внатрешни така и надворешни што создава ризик од прикривање на корупција на полициските службеници (извор: Извештајот „Колку добро државите од Западен Балкан ги заштитуваат пријавувачите“).



6. **Недоволна независност на телата за внатрешна контрола** - Во полицијата, телата за внатрешна контрола немаат доволна функционална и институционална независност, што претставува ризик од несанкционирање на коруптивно однесување (извор: Вториот извештај за усогласеност на GRECO од петтиод круг на евалуација на тема Спречување на корупција и промовирање на интегритет кај централната власт (највисоките извршни функции) и органите за спроведување на законот, документот „Одговорно полициско работење: ризиците од корупција во министерството за внатрешни работи“ и извештајот „Колку добро државите од Западен Балкан ги заштитуваат пријавувачите).
7. **Можност за тргување со доверливи полициски податоци** - Во последните години во рамките на определени судски постапки е утврдено дека полициски инспектори со пристап до оперативни бази (следење комуникации, АКМИС-записи, база за лични документи) оддавале доверливи информации поврзани со (а) локации на тајни акции, (б) информации за истраги и сведоци, (в) податоци за технички средства за следење и сигнали поткопувајќи ја истрагата на самиот почеток. Злоупотребата и оддавањето на доверливите полициски податоци е значаен ризик од корупција (извор: фокус групи).
8. **Недостаток на механизми за доследна имплементација на политиката за интегритет и Етичкиот кодекс за однесување во Министерството за внатрешни работи** – Министерството за внатрешни работи има донесено повеќе акти за обезбедување на интегритет и етичко постапување на сите свои вработени, вклучително и полициските службеници. Имено донесени се Политика за интегритет, План за интегритет 2023-2025, Акционен план за имплементација на Планот за интегритет 2023-2025, Упатство за спречување на судирот на интереси, Упатството за постапување со подароци, погодности и гостопримства и Етичкиот кодекс за однесување на работниците во Министерството за внатрешни работи. Од активностите достапни во Извештајот за 2024 година за реализација на Акциониот план за спроведување на Планот за интегритет 2023-2025 може да се види дека Министерството за внатрешни работи организира обуки и врши контроли над спроведување на активностите. Меѓутоа во самиот Етички кодекс недостасува механизам за соодветна имплементација на кодексот, како и механизам за доверливо советување на вработените во случај на дилеми (извор: Вториот извештај за усогласеност на GRECO од петтиод круг на евалуација на тема Спречување на корупција и промовирање на интегритет кај централната власт (највисоките извршни функции) и органите за спроведување на законот и Етичкиот кодекс за однесување на работниците во Министерството за внатрешни работи).

Проценка на ризикот од корупција во секторот полиција:

Реден број	Назив на ризик од корупција	Веројатност (1-3)	Влијание (1-3)	Вкупно (1-9)
1.	Политички и лични влијанија врз вработувања и унапредување на полициски службеници	3	3	9
2.	Политички влијанија при назначување на високи раководители во полицијата	3	3	9



3.	Ризик од прекумерна употреба на дискреција	2	3	
4.	Можност за стекнување на противправна корист на сите нивоа полициски службеници за различни цели	3	2	
5.	Слабости во заштита на укажувачите во секторот внатрешни работи	3	2	
6.	Недоволна независност на телата за внатрешна контрола	3	2	
7.	Можност за тргување со доверливи полициски податоци	2	3	
8.	Недостаток на механизми за доследна имплементација на политиката за интегритет и Етичкиот кодекс за однесување во Министерството за внатрешни работи	2	2	4

Можноста за корупцијата во полицискиот сектор претставува една од најсериозните закани по владеењето на правото, јавната безбедност и довербата на граѓаните во институциите. Можноста за корупција може да го компромитира интегритетот на полициските службеници, но и директно да го загрози правниот систем, еднаквоста на граѓаните пред законот, како и безбедноста на граѓаните и државата. Особено неповолно се одразува отсуството на систематска и внатрешна контрола, како и политичко влијание врз вработувањата и унапредувањата. Појавата на корупција во полицискиот систем може да доведе до деморализација на чесните полициски службеници, ерозија на професионалните стандарди и намалување на капацитетот за борба против организиран криминал. Корупцијата секторот полиција не е само административен или етички проблем, туку директно влијае врз безбедноста, демократијата и економскиот развој на земјата. Затоа, потребно е јасно идентификување на ризиците од корупција со цел да се преземат соодветни активности за спречување на истата.

Идентификуваните ризици од корупција во секторот полиција во Република Северна Македонија укажуваат на значајни институционални и функционални недостатоци. Најсериозен ризик претставуваат политичките и лични влијанија при вработувања и унапредување на полициски службеници, како и политички и лични влијанија при назначување на високи раководители (директор и заменик директор на БЈБ), каде недостигот од јасни и транспарентни критериуми овозможува клиентелизам и фаворизирање врз основа на политичка припадност или лични врски. Дополнително, полицијата се соочува со висок ризик од противправна корист на различни нивоа, слаба заштита на пријавувачите, недоволна независност на телата за внатрешна контрола и проблеми со протекување доверливи информации и злоупотреба на дискрециони овластувања. Веројатноста овие ризици да се реализираат е висока, бидејќи тие се потврдени низ извештаи од релевантни домашни и меѓународни извори (GRECO, Европска комисија, и академски истражувања), додека нивното влијание врз довербата на граѓаните и ефикасноста на полицијата е значително.

Критериум	Оцена (1-3)	Објаснување
Веројатност на настанување	3	Ризиците се системски потврдени во повеќе релевантни извештаи (GRECO, ЕК, домашни истражувања и фокус групи). Постојните слабости во регулативите и недостигот на јасни и транспарентни критериуми за контрола, вработувања и унапредувања значително ја зголемуваат веројатноста за нивна појава и повторување.



Влијание	3	Влијанието е значително и се манифестира преку сериозно нарушување на довербата на јавноста кон полицијата, намалена ефикасност и способност на институцијата за справување со криминалот, како и преку создавање услови за неказниост, селективна правда и влошување на општата безбедност и владеењето на правото.
Вкупна оцена на ризикот	9 (многу висок)	Критично ниво на ризик што укажува на потребата од итни, системски и долгорочни мерки и реформи за зајакнување на интегритетот, контролата, транспарентноста и отчетноста во полициските служби и структури.

ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА

Во процесите на образование и научно истражување, каде што се очекува највисоко ниво на интегритет, објективност и транспарентност, корупцијата претставува сериозна закана за квалитетот, еднаквоста и довербата во системот. Затоа, неопходна е темелна проценка на ризиците од корупција што можат да го нарушат јавниот интерес, да го деградираат образованието на сите нивоа и да создадат индиректни долгорочни штети по социјалниот и економскиот развој на државата.

Анализата на ризиците од корупција во секторот образование и наука е направена врз основа на анализа на следните акти и документи: Законот за наставници и стручни соработници („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 161/19)³⁴, Законот за високото образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 178/21, 58/24 и 124/25)³⁵, Законот за ученички стандард („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/05, 117/08, 17/11, 135/11, 15/13, 41/14, 146/15, 30/16, 64/18 и 20/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 248/20, 302/20 и 235/24)³⁶, Законот за студентски стандард („Службен весник на Република Македонија“ број 15/13, 30/13, 120/13, 41/14, 146/15, 30/16, 178/16, 64/18, 20/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 124/19 и 248/20, 302/20 и 235/24)³⁷, Законот за иновациската дејност, напредниот развој и претприемништво („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 154/25)³⁸ и Извештајот „Дискрециони овластувања во законодавството кое го регулира вработувањето во областа на образованието“ подготвен како тимска активност на експертите во рамките на проектот: Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Проектот „Поддршка на државната реорганизација“³⁹.

Ризици од корупција во секторот образование и наука:

Системски ризици:

1. Дискрециони овластувања и можност за политичко и лично влијание во постапките за вработувања на наставници и стручни соработници во основните и средните училишта -

34 <https://mon.gov.mk/download/?f=Zakon%20za%20nastavnicite%20i%20str.pdf>

35 <https://mon.gov.mk/download/?f=zakon-za-visoko-obrazovanie-star-mk.pdf>

36 https://mon.gov.mk/download/?f=Zakon%20za%20ucenickiot%20standard_1.docx

37 <https://mon.gov.mk/stored/document/Zakon%20za%20studentskiot%20standard-1.pdf>

38 <https://www.mchamber.mk/Upload/Documents/Zakon%20za%20inovaциската%20дејност,%20научно-технолошки%20развој%20и%20претприемништво.pdf>

39 <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/03/Дискрециони-овластувања-во-законодавството-што-го-регутира-вработувањето-во-образованието.pdf>



Законот за наставници и стручни соработници и подзаконските акти кои произлегуваат од него не обезбедуваат доволно јасни критериуми за вработувањата на наставници и стручни соработници. Одлуката за вработување често зависи од директорот на училиштето, кој има широки овластувања без задолжителна обврска за образложување на изборот. Ова создава ризик од фаворизирање, непотизам и клиентелизам (извор: Извештајот „Дискрециони овластувања во законодавството кое го регулира вработувањето во областа на образованието“).

2. **Нема транспарентен систем за бодување и евиденција на кандидати за вработувања на наставници и стручни соработници во основно и средно образование** - Во постапките за избор нема обврска за јавна листа на пријавени кандидати, нивните резултати, бодови и ранг. Отсуството на ваков систем ја ограничува јавната контрола и овозможува манипулации со изборот (извор: Извештајот „Дискрециони овластувања во законодавството кое го регулира вработувањето во областа на образованието“).
3. **Можност за злоупотреба на вработувањата на определено време и нивна трансформација во вработувања на неопределено време** - Се користи привремено вработување (на определено време), што често се продолжува, без конкурси, со што се заобиколуваат регуларните постапки за вработување. При тоа самиот Закон за наставници и стручни соработници во основното и средното образование предвидува обврска со членот 66 регулира трансформација на работниот однос од определено на неопределено време за две години прекинат или непрекинат стаж на определено време. Со тоа се остава простор за заобиколување и на онака нецелосно уредената постапка за вработување (извор: Извештајот „Дискрециони овластувања во законодавството кое го регулира вработувањето во областа на образованието“ и Закон за наставници и стручни соработници).
4. **Политички и партиски влијанија при изборот на директори на основни и средни училишта, како и ученички и студентски домови** - При изборот на директори на основни и средни училишта, како и ученички и студентски домови нема уредено мерит постапка за селекција, поради што се остава простор за политичко влијание (извор: Извештајот „Дискрециони овластувања во законодавството кое го регулира вработувањето во областа на образованието“, Закон за наставници и стручни соработници, Законот за ученички стандард и Законот за студентски стандард).
5. **Отсуство на критериуми за оценување на учениците и студентите како и механизам за контрола на објективноста на оценувањето** – Не се воспоставени квалитативни и квантитативни критериуми за оценување на знаењето на учениците и студентите, а истовремено недостасува и механизам за контрола на објективноста на оценувањето. Тоа остава простор учениците и студентите да добијат оценки кои не се соодветни на нивното ниво на знаење како резултат на политичко, лично и друг вид на влијание или близок контакт со предметните наставници и професори (извор: фокус групи, Закон за основно образование, Закон за средно образование и Закон за високо образование).
6. **Непостоење транспарентна постапка и отсуство на надзор на доделувањето на сместување во студентски домови** – Непостоењето на транспарентна постапка за доделување на сместувања во студентските домови, како и отсуството на соодветен надзор



доведува до произволно применувани критериуми за прием во студентски домови и остава простор за фаворизирање, клиентелизам и незаконско доделување или подзакуп на соби, со што се поткопува довербата во системот и се овозможуваат коруптивни практики (извор: фокус групи).

7. **Отсуство на системски пристап за обезбедување на материјали за учење на студентите** - Не е воспоставено системско решение за утврдување на релевантните материјали од кои студентите ќе учат, како и начин на нивно обезбедување. Тоа остава простор за субјективизам и дискреција на професорите при определување на тие материјали и различен пристап од различни професори што доведува од една страна до нееднакви критериуми за проверка на знаењето, а од друга страна до можност за коруптивни активности и ставање на студентите во нерамноправна положба (извор: фокус групи и Закон за високото образование).
8. **Недостаток на критериуми и субјективизам при доделување на научно-истражувачки проекти** – Не постојат на јасни и транспарентни критериуми по кои ќе се одлучува за доделување на научно-истражувачки проекти. Од друга страна и оние минимални критериуми не се применуваат доследно. Сето тоа оставаат можност научни и истражувачки проекти да се доделуваат на поединци или групи врз основа на политички мотивирани одлуки или врз основа на друг вид на влијание, неретко без научна основа, што го оневозможува развојот на квалитетна наука. На крајот од јули 2025 година, донесен е нов Закон за иновациската дејност, научно-технолошки развој и претприемништво со кој се предвидува воспоставување на нова Агенција за иновации, научно-технолошки развој и претприемништво на Република Северна Македонија, која во иднина ќе се грижи покрај другото за доделување на научно истражувачки проекти и која треба да ја унапреди оваа процедура (извор: фокус група и Закон за иновациската дејност, научнотехнолошки развој и претприемништво).

Останати ризици од корупција:

9. **Можност за злоупотреба на ресурсите на основните и средните училишта, ученичките и студентските домови и високообразовните установи (имот, возила, финансиските средства, опрема, инвентар и сл.)** - Во отсуство на внатрешна контрола, имотот, возилата, финансиските средства, опремата и други ресурси на основните и средните училишта, како и ученичките и студентските домови и високообразовните установи може да се користат за лични цели или да бидат злоупотребувани (извор: фокус групи).
10. **Можност за злоупотреба на средствата обезбедени преку грантови и проекти за основните и средните училишта, ученичките и студентските домови и високообразовните установи** - Отсуство на внатрешна контрола може да доведе средствата обезбедени преку грантови и проекти, а наменети за извршување на основните дејности на установата, да се пренаменуваат и да се користат нерационално, често заради остварување на лични интереси на поединци, што води до пад на научниот интегритет (извор: фокус групи).
11. **Недостаток на образовни програми за интегритет и антикорупција во основните и средните училишта** - Во основното и средното образование недостасуваат образовни



програми и содржини кои ја промовираат етичката култура, што го намалува потенцијалот за градење интегритет кај младите (извор: фокус групи).

12. Нетранспарентни јавни набавки во основни и средни училишта - Недостигот од подзаконски акти за постапките на набавка во училиштата што користат пари од родителите води кон нетранспарентни договори и можни злоупотреби за лична корист, како на пример, избор на агенции за екскурзии (извор: фокус групи).

Проценка на ризиците од корупција во секторот образование и наука:

Реден број	Назив на ризик од корупција	Веројатност (1-3)	Влијание (1-3)	Вкупно (1-9)
1.	Дискрециони овластувања и можност за политичко и лично влијание во постапките за вработувања на наставници и стручни соработници во основните и средните училишта	3	3	
2.	Нема транспарентен систем за бодување и евиденција на кандидати за вработувања на наставници и стручни соработници во основно и средно образование	3	3	
3.	Можност за злоупотреба на вработувањата на определено време и нивна трансформација во вработувања на неопределено време	3	3	
4.	Политички и партиски влијанија при изборот на директори на основни и средни училишта, како и ученички и студентски домови	3	3	
5.	Отсуство на критериуми за оценување на учениците и студентите како и механизам за контрола на објективноста на оценувањето	3	3	
6.	Непостоење транспарентна постапка и отсуство на надзор на доделувањето на сместување во студентски домови	2	3	
7.	Отсуство на системски пристап за обезбедување на материјали за учење на студентите	3	2	
8.	Недостаток на критериуми и субјективизам при доделување на научно-истражувачки проекти	2	2	4
9.	Можност за злоупотреба на ресурсите на основните и средните училишта, ученичките и студентските домови и високообразовните установи (имот, возила, финансиските средства, опрема, инвентар и сл.)	2	3	
10.	Можност за злоупотреба на средствата обезбедени преку грантови и проекти за основните и средните училишта, ученичките и студентските домови и високообразовните установи	2	3	
11.	Недостаток на образовни програми за интегритет и антикорупција во основните и средните училишта	2	3	
12.	Нетранспарентни јавни набавки во основни и средни училишта	2	3	

Идентификуваните ризици од корупција во областа на образованието и науката во Република Северна Македонија се многубројни и се карактеризираат со значителни системски недостатоци. Ризиците со највисока оцена се поврзани со широките дискрециони овластувања при вработувања, непостоење на транспарентен систем за избор на кандидати на наставници и стручни соработници, можности за заобиколување на процедурите за вработување преку користење на привремените вработувања и нивна подоцнежна трансформација во вработувања на неопределено време, политички и партиски влијанија во изборот на директори во основните и средните училишта и ученичките и студентските домови, злоупотреба на ресурси на сите образовни установи, како од



основно и средно така и од високото образование, како и фаворизирање и пристрасност при доделување на научни проекти и финансирање на научно-истражувачки проекти. Овие недостатоци овозможуваат фаворизирање, непотизам, клиентелизам и манипулации кои директно го загрозуваат квалитетот на образованието и научната дејност. Ваквата состојба сериозно ја нарушува довербата на граѓаните во образовниот систем, а последиците од овие ризици се значителни и долгорочни.

Критериум	Оцена (1-3)	Подетално објаснување
Веројатност на настанување	3	Ризиците се системски и широко распространети, потврдени низ повеќе извори (истражувања, извештаи и фокус групи). Отсуството на јасни критериуми, транспарентни процедури и ефективни контроли го прават нивното реализирање речиси неизбежно во пракса.
Влијание	3	Влијанието од идентификуваните ризици е многу високо бидејќи ја поткопуваат довербата во образовниот систем, го деградираат квалитетот на наставата и научните истражувања, овозможуваат неетички практики, и создаваат средина која долгорочно ги нарушува образовните и научни резултати, како и општествениот развој во целина.
Вкупна оцена на ризикот	9 (многу висок)	Критично ниво на ризик што бара итна, сериозна и системска интервенција преку јасно дефинирани политики, правила, контроли и зајакнување на институционалниот интегритет и транспарентност.

ЗДРАВСТВО

Функционирањето на здравствениот систем претставува критичен сегмент од јавниот сектор, со директно влијание врз животот и благосостојбата на граѓаните. Во услови на ограничени ресурси, сложени процеси и висока зависност од јавни фондови, се создава поволна почва за појава на коруптивни ризици. Иако постојат законски рамки и институционални механизми за надзор, практиките на терен откриваат сериозни празнини во транспарентноста, отчетноста и интегритетот на клучните постапки. Во таков контекст, идентификувањето и проценката на ризиците од корупција во доменот на здравството се од суштинско значење за унапредување на доброто управување, заштита на јавниот интерес и обновување на довербата на граѓаните во институциите.

Анализата на ризиците од корупција во секторот здравство е направена врз основа на следните документи и акти: Законот за здравствена заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр. 43/12, 145/12, 87/13, 164/13, 39/14, 43/14, 132/14, 188/14, 10/15, 61/15, 154/15, 192/15, 17/16, 37/16, 20/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/19, 153/19, 180/19, 275/19, 77/21, 122/21, 178/21, 150/22, 236/22, 199/23, 236/23, 263/23, 30/24, 74/24 и 170/24)⁴⁰, Законот за лековите и медицинските средства („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)⁴¹, Збирен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи и ревизија на

40 <https://fzo.org.mk/zakon-zdravstvena-zastita-odluki>

41 <https://malmed.gov.mk/zakon-za-lekovi-i-medicinski-sredstva/>



усогласеност на јавните здравствени установи согласно годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година⁴², Конечен извештај за извршена ревизија на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност за 2023 година на јавна здравствена установа универзитетска клиника за радиотерапија и онкологија скопје сметка за средства од фондот (737)⁴³, Анализата „Дискрециони овластувања во законодавството кое го регулира издавањето лиценци за извршување здравствени дејности по јавен повик“⁴⁴ подготвена во рамките на ЕУ проектот проектот „Поддршка на државната реорганизација“, Анализата „Дискрециони овластувања во законодавството што го регулира вработувањето во здравството“⁴⁵ подготвена во рамките на ЕУ проектот проектот „Поддршка на државната реорганизација“, Анализата на дискреционите овластувања во здравствениот сектор⁴⁶ изготвена во рамките на Проектот за партнерство против корупција со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД), Доктор рушвет: Анализа на фокус групи за корупција во јавно здравство⁴⁷ на Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ Скопје и истражувањето на тема „Здравството и корупцијата“⁴⁸ подготвена од Платформата на граѓански организации за борба против корупција.

Ризици од корупција во секторот здравство:

Системски ризици:

1. **Несоодветен попис на средства (медицинска опрема, лекови и материјали) и обврски во јавните здравствени установи** – со извршената ревизија на активностите за вршење попис на средствата и обврските во јавните здравствени установи (во натамошниот текст: ЈЗУ), со состојба на ден 31.12.2023 година како и на податоците од сметководствената и материјалната евиденција за прием, складирање и издавање на залихи на медицинска опрема, лекови и материјали, утврдени се состојби и воспоставени практики, кои не се во согласност со одредбите од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници како и со Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници. Несоодветниот попис претставува сериозен ризик од корупција преку злоупотреба да средствата на ЈЗУ (извор: Збирен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност на јавните здравствени установи согласно годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година).
2. **Слабости во планирање и реализацијата на условниот надоместок** - од страна на дел од ЈЗУ не бил презентираан План за специфичен вид и обем на здравствени услуги и План за одделни трошоци од тековното работење потребни за пружање на здравствени услуги, кои согласно член 4-а од Правилникот за начинот на плаќањето на здравствените услуги во болничка здравствена заштита, ЈЗУ требало да ги достават до Фондот за секоја година поодделно, со цел утврдување и одобрување на условен надоместок и утврдената потреба за набавка на медицински апарати и лекови набавени со средства од условен надоместок,

42 https://dzt.mk/sites/default/files/2025-08/36ирен%20извештај_ЈЗУ_ГП%202024_за%20Веб.pdf

43 https://dzt.mk/sites/default/files/2024-10/2_43_JZU_Radioterapija_onkologija_Smetka_sredstva_FZO_737_2024.pdf

44 <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/03/Дискрециони-овластувања-во-законодавството-кое-го-регутира-издавањето-лиценци-за-извршување-здравствени-дејности-по-јавен-повик.pdf>

45 <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/03/Дискрециони-овластувања-во-законодавството-кое-го-регутира-вработувањето-во-областа-на-здравството.pdf>

46 <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/10/ДО-здравство-анг.pdf>

47 https://idsos.org.mk/wp-content/uploads/2025/07/Analiza_zdravstvo_fokus_grupi.pdf

48 <https://www.antikorupcija.mk/uploads/records/file/Policy%20brief-%20Institute%20OHRID,%20October%202019.pdf>



бројот на пациенти и потребните количини, не биле резултат на доставени предлози од страна на стручниот колегиум, предвидено со член 112 од Законот за здравствената заштита, односно потребата е утврдена и одобрена само од одговорните лица на ЈЗУ. Оваа состојба доведува до нетранспарентно определување на видови на апарати и лекови за кои се бара и одобрува условен надоместок, без да се базира на анализа и предлози од Стручен колегиум. ЈЗУ немаат донесено официјални протоколи ниту критериуми за лекување и за рангирање на пациентите кои имаат потреба од лекови кои се набавуваат со условен надоместок, односно дел од нив имаат донесено Критериуми за лекување на пациенти но истите не се доволно прецизни. Исто така изборот на пациенти не е резултат на одлука и стручно мислење на лекарскиот колегиум на ЈЗУ, предвидено со член 38 од Статутите на ЈЗУ, каде помеѓу другото е наведено дека на лекарскиот колегиум задолжително се претставуваат и разгледуваат новите методи на давање на здравствени услуги. Наведеното доведува до нецелосна транспарентност и субјективизам при изборот на пациенти кои ќе бидат вклучени на тој вид на терапија особено во услови на ограничен буџет (извор: Збирен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност на јавните здравствени установи согласно годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година).

3. **Несоодветна примена на одредбите од Законот за јавните набавки** - при спроведувањето на дел од постапките за јавна набавка кај ревидираните ЈЗУ утврдена е несоодветна примена на одредбите од Законот за јавните набавки, што доведува до нерационално користење на буџетски средства и намалување на конкуренцијата (извор: Збирен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност на јавните здравствени установи согласно годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година).
4. **Можност за злоупотреба на договорите на дело** – во текот на 2023 година, поради недостиг на кадар, дел од овие ЈЗУ имале ангажирано шалтерски работници, медицински сестри и болничари, со договор на дело и по овој основ се исплатени вкупно 4.303 илјади денари. Со извршениот увид во презентираната документација за начинот на ангажирање и исплата на овие лица, од страна на ДЗР констативно е дека за дел од месеците кога договорите се склучувани преку ЈУ за заеднички работи, ЈЗУ не доставиле барања за добивање согласност од Министерството за финансии. Овој пристап овозможува засновање на работен однос на начин кој не е транспарентен и не обезбедува еднаков пристап до работно место за сите заинтересирани кандидати и остава простор за субјективизам при изборот на лица со кои ќе се склучи договор (извор: Збирен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност на јавните здравствени установи согласно годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година).
5. **Неставане во употреба на набавената опрема** - со извршените ревизии утврдено е дека дел од опремата со која располагаат ЈЗУ набавена во претходен период, не е ставена во употреба или не се користи во целост. На пример во 2014 година за потребите на Клиниката за онкологија и радиотерапија, Министерството набавило линеарен акцелератор во вредност од 131.932 илјади денари или околу 2.521.000 евра, кој подолг период не е ставен



во употреба. Во периодот од 2022 до 2023 година преземени биле активности за ставање во употреба во насока на адаптација на просторни капацитети и набавка на надградба и резервни делови на акцелераторот. Со реализацијата на овие активности во почеток на 2025 година акцелераторот бил ставен во функција (извор: Збирен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност на јавните здравствени установи согласно годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година).

6. **Невоспоставување на Национален систем за материјално-финансиско и сметководствено работење во ЈЗУ** - и покрај тоа што законската обврска за воспоставување Национален систем за материјално-финансиско и сметководствено работење во ЈЗУ е воведена во 2015 година, констатирано е дека се уште не се отпочнати активности за воспоставување на истиот. Поради тоа оневозможено е следење на критичните точки на потрошувачка, контрола и намалување на поединечните и вкупните трошоци во ЈЗУ (извор: Збирен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност на јавните здравствени установи согласно годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година).
7. **Недостатоци во внатрешни контроли и недоволна контролна функција на Фондот за здравствено осигурување** – од ДЗР е извршена и оценка на системот на внатрешни контроли во работните процеси кои се клучни за непречено и навремено вршење на дејноста и намалување на ризиците во работењето. Оваа оценка има за цел да утврди дали внатрешните контроли се дизајнирани и функционираат согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и дали обезбедуваат ефикасен систем на контрола и управување со јавните средства. При тоа, утврдено е дека во дел од работните процеси кои се одвиваат во ЈЗУ, како што се проток и контрола на финансиска документација и прием и издавање на лекови не биле воспоставени доволни контроли и разграничување на работните задолженија. Финансиски контроли и контрола на реалноста на трошоците, набавките и фактурите не биле доведени до задоволително ниво, недостасувала евиденција и имало нецелосни системски проверки, немало никакви санкции за непочитување на законските обврски, поради што создавала атмосфера на неказливост (извор: Збирен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност на јавните здравствени установи согласно годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година и фокус групи).
8. **Можност за манипулации и продажба на лекови од јавни здравствени установи** - Недостигот на интерни контроли овозможува службеници директно или индиректно да извлекуваат лекови за лична корист, манипулираат евиденција, фактури и терапевтски листи, при што дел од лековите се продаваат на црниот пазар, особено онколошки лекови, создавајќи сериозна финансиска и етичка злоупотреба. Евидентирањето на потрошокот на залихите во сметководствена евиденција не е ажурно, а лековите кои Клиниката ги добива како донација не се евидентираат со вредносни показатели во сметководствената евиденција, што остава простор за манипулации и продажба. (извор: Конечен извешта за извршена ревизија на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност за 2023 година на

јавна здравствена установа универзитетска клиника за радиотерапија и онкологија скопје сметка за средства од фондот (737) и фокус групи).

9. **Непочитување на системот „Мој термин“** - Креирање на нереално долги листи на чекање и примање на пациенти на преглед кои не се на листите отвора простор за ризик од корупција на медицинските лица. Во 2023 година, во Северна Македонија се реализирани 2,9 милиони специјалистички прегледи, во 2022 година 3,5 милиони, а во 2021 година 2,3 милиони. Во сите три години, бројот на реализирани упати без термин е поголем од реализирани упати со термин. Според Евростат, само 0,2% од граѓаните во Северна Македонија во 2020 година изјавиле дека на нивните здравствени потреби не било одговорено навремено, што е намалување во споредба со 2019 година, кога процентот изнесувал 0,4%. Европскиот просек за двете години изнесувал 0,4%. Меѓутоа, во студијата со двете болници од Институтот за демократија “Социетас Цивилис”, се анализираат зачестеноста и начините со кои се заобиколува редовното закажување на термини. Во 55% од случаите каде што пациентите избегнувале редици, имало случаи на давање поткуп, подарок или користење на личен контакт со вработените кои закажуваат прегледи. И учесниците во фокус групите, укажуваат дека еден од најголемите проблеми во јавното здравство е недостатокот на термини. Дел од испитаниците признаваат дека користат поткуп, врски и подароци за да добијат побрзо термин, одошто кога би оделе по редовен пат (извор: фокус групи и Доктор рушвет: Анализа на фокус групи за корупција во јавно здравство).
10. **Недостаток на регулатива за спречување на судирот на интереси при вршење на дополнителна дејност од здравствените работници** - Законот за здравствена заштита во членовите 222 и 223 дозволува здравствените работници да вршат дополнителна дејност без ограничување на дополнителните часови кои можат да ги работат како дополнителна дејност во приватните здравствени установи. При тоа, меѓусебните права и обврски за вршење на дополнителната дејност се уредуваат меѓу здравствениот работник и здравствената установа каде се укажуваат услугите како дополнителна дејност. Овие договори се доставуваат до Министерството за здравство кое врши надзор над спроведување на договорот. Во студијата спроведена во две болници во Северна Македонија, околу 7% од пациентите добиле приватен упат или препорака од кадарот од јавната здравствена установа да платат приватно за медицински услуги. Учесниците во фокус групите имаа искуство со оваа пракса, која ја доживуваат како злоупотреба што создава фрустрација и незадоволство. Истите услуги, кои учесниците не можат да ги добијат во јавното здравство преку редовен пат, особено термини, им се нудат како приватни услуги, што создава значителен финансиски товар за граѓаните. На учесниците не им е јасно како може истите доктори, на истата локација, со иста опрема да наплаќаат приватни услуги. Дел од граѓаните оваа пракса ја поистоветуваат со корупција, односно поткуп, иако посочуваат дека средствата се уплаќаат на здравствената установа (извор: фокус групи и Доктор рушвет: Анализа на фокус групи за корупција во јавно здравство).

Останати ризици од корупција:

11. **Можност за избегнување на одговорноста, преку формирање паралелни работни групи во Министерството за здравство** - Формирањето работни групи за задачи што се во редовна



надлежност на секторите во Министерството, со исплата на дополнителни надоместоци, создава ризик од заобиколување на институционалната хиерархија, маргинализација на редовните службеници и нецелосна отчетност. Овие паралелни тела ја подриваат функционалната структура, поттикнуваат неформални влијанија и демотивираат вработени. Дополнително, создаваат системски коруптивни практики на распределба на буџетски средства без јасна одговорност и критериуми (извор: фокус групи).

12. **Неетички консултантски договори на административци со здравствени установи** - Административни службеници во Министерството за здравство или поврзани институции склучуваат договори за консултантски услуги со јавни здравствени установи, иако вршат надзор или имаат влијание врз нивното работење. Овој судир на интереси често се прикрива како стручна соработка, но во суштина претставува клиентелизам, прикриено наградување или обезбедување позиција за понатамошно влијание. Отсуството на транспарентност и етички надзор го поткопува институционалниот интегритет и овозможува неформални мрежи на моќ (извор: фокус групи).
13. **Нетранспарентна и дискрециона постапка за лиценцирање на лекари** - Постапката за доделување здравствени лиценци се спроведува со примена на дискрециони овластувања, нејасни и менливи критериуми, селективно објавување, нееднакви услови, можни промени на тендерската документација и влијание од влијателни лица — создавајќи простор за фаворизирање и коруптивна распределба на привилегии. На пример, Законот за здравствена заштита му дава дискреционо право на министерот при носење на одлуки за доделување лиценца за вршење здравствена дејност кое остава простор за злоупотреби при одлучувањето (извор: Анализата Дискрециони овластувања во законодавството кое го регулира издавањето лиценци за извршување здравствени дејности по јавен повик).
14. **Недостаток на контрола при користење на правото на здравствено осигурување** - Ниското ниво на контрола овозможува неосигурани лица да користат здравствена заштита врз основа на документација и податоци на осигурани лица (извор: фокус групи).
15. **Можност за злоупотреба на системот на боледување и лекарски комисиии** - Неконтролираното издавање фиктивни или продолжени боледувања и неосновани решенија од лекарски комисиии, без строг критериум или контрола, доведува до финансиски товар за Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија (во натамошниот текст: ФЗО) и потенцијални злоупотреби на надоместоците (извор: фокус групи).
16. **Организациски слабости во јавни здравствени установи** - Неправилни пописи, неточно евидентирање на лекови и материјали, непотполна наплата на услуги, неправилна исплата на плати и надоместоци, неефикасен систем на регистрација на работно време, што создава ризик за злоупотреби и финансиски нарушувања (извор: Дискрециони овластувања во законодавството што го регулира вработувањето во здравството).
17. **Дискреција при одлучување за доделување на државни специјализации и специјализации со кофинансирање** - Нема јасни критериуми за доделување на државни специјализации со цел да се избере најдобриот кандидат по поени и нема јасни критериуми за постапување кога има повеќе кандидати од распишан број на специјализации со ист број



на бодови (извор: Дискрециони овластувања во законодавството што го регулира вработувањето во здравството).

- 18. Недостиг на јасно уредени критериуми и транспарентна, компетитивна и мерит постапка за избор и разрешување на раководни лица и членови на управните одбори во јавните здравствени установи** - Во Законот за здравствена заштита не се доволно прецизни критериумите и нема транспарентна, компетитивна и мерит постапка за избор и разрешување на раководни лица и членови на УО. Нетранспарентната постапка без јасни критериуми остава простор за сомнеж, влијанија и можна корупција при вработување на раководни позиции во здравствен сектор (извор: Анализата на дискреционите овластувања во здравствениот сектор).
- 19. Непостоене на критериуми за избор на комисији поврзани со здравствено осигурување и лекови** - Во законот за здравствено осигурување и подзаконските акти недостасуваат критериуми и постапка за именување на членови на комисији за правата од здравствено осигурување, времетраењето на нивниот мандат ниту нивниот паричен надомест. Во Законот за лекови и медицински средства нема критериуми за именување на членови на комисији кои ги спроведуваат постапките за увоз, одобрување и ставање во промет на лекови (извор: Анализата на дискреционите овластувања во здравствениот сектор).
- 20. Ниски примања на здравствените работници и лоши услови на работа** - Здравствените работници имаат ниски примања во однос на услугата што ја вршат и работат во релативно лоши услови за работа што ги прави поподложни на корупција (извор: Здравството и корупцијата).

Проценка на ризиците од корупција во секторот здравство:

Реден број	Назив на ризик од корупција	Веројатност (1-3)	Влијание (1-3)	Вкупно (1-9)
1.	Несоодветен попис на средства (медицинска опрема, лекови и материјали) и обврски во јавните здравствени установи	3	3	
2.	Слабости во планирање и реализацијата на условниот надоместок	3	3	
3.	Несоодветна примена на одредбите од Законот за јавните набавки	3	3	
4.	Можност за злоупотреба на договорите на дело	3	3	
5.	Неставане во употреба на набавената опрема	3	3	
6.	Невоспоставување на Национален систем за материјално-финансиско и сметководствено работење во ЈЗУ	3	3	
7.	Недостатоци во внатрешни контроли и недоволна контролна функција на Фондот за здравствено осигурување	3	3	
8.	Можност за манипулации и продажба на лекови од јавни здравствени установи	3	3	
9.	Не почитување на системот „Мој термин“	2	3	
10.	Недостаток на регулатива за спречување на судирот на интереси при вршење на дополнителна дејност од здравствените работници	3	3	
11.	Можност за избегнување на одговорноста, преку формирање паралелни работни групи во Министерството за здравство	3	3	



12.	Неетички консултантски договори на административци со здравствени установи	2	3	
13.	Нетранспарентна и дискрециона постапка за лиценцирање на лекари	3	3	
14.	Недостаток на контрола при користење на правото на здравствено осигурување	2	3	
15.	Можност за злоупотреба на системот на боледување и лекарски комисии	3	3	
16.	Организациски слабости во јавни здравствени установи	2	2	4 ^x
17.	Дискреција при одлучување за доделување на државни специјализации и специјализации со кофинансирање	2	2	4
18.	Недостиг на јасно уредени критериуми и транспарентна, конкурентивна и мерит постапка за избор и разрешување на раководни лица и членови на УО	2	2	4 ^x
19.	Непостоење на критериуми за избор на комисии поврзани со здравствено осигурување и лекови	3	3	
20.	Ниски примања на здравствените работници и лоши услови на работа	3	3	

Проценка на ризиците од корупција во секторот здравство:

Здравството претставува еден од секторите со највисока изложеност на коруптивни ризици во Република Северна Македонија. Ова произлегува од повеќе фактори: значителниот обем на јавни средства што се пренасочуваат кон здравствените установи и осигурителниот фонд, бројноста на вклучените чинители (Министерство за здравство, Фондот, ЈЗУ, приватни правни лица), како и комплексноста на процедурите и регулативата. Особено загрижува фактот што дел од ризиците се институционализирани, односно претставуваат дел од воспоставените практики, и се толерираат во континуитет.

Меѓу најзначајните ризици се издвојуваат немањето на целосен попис на средства и побарувања, слабости во планирање и реализацијата на условниот надоместок, несоодветната примена на Законот за јавни набавки, злоупотребите на договорите за дело, невозможност на Национален систем за материјално-финансиско и сметководствено работење во ЈЗУ, нецелосниот надзор и слабата внатрешна контрола врз јавните средства, вклучително и во делот на издавање лекови, манипулирање со рецепти, рефундации и боледувања, што води до сериозни фискални загуби. Фондот за здравствено осигурување е соочен со бројни системски слабости – од застарена ИТ инфраструктура и недоволна човечка екипираност, до отсуство на ефективни механизми за автоматизирана контрола, што остава простор за повторливи злоупотреби.

Особено високо рангирани се ризиците кои произлегуваат од формирање на паралелни работни групи во Министерството за здравство, склучување на неетички консултантски договори на административци со здравствени установи, нетранспарентност и дискрециони овластувања при лиценцирање, злоупотреби во системот на боледувања, непостоење на јасни критериуми за избор на комисии, долги листи на чекање кои отвораат простор за манипулација, како и генерално ниските примања и лошите услови за работа на здравствените работници.

Овие ризици сериозно ја нарушуваат транспарентноста, интегритетот и ефикасноста на здравствениот систем, го компромитираат квалитетот на здравствените услуги, го загрозуваат здравјето на граѓаните и ја поткопуваат довербата на јавноста во јавните здравствени установи. Во делот на јавните здравствени установи, се идентификуваат нерегуларности во постапките за јавни набавки, слабости во внатрешните контроли, неправилности во евиденцијата и управувањето со залихи и несоодветна организација на работното време и исплата на плати и надоместоци.



Недоволно функционалниот систем „Мој термин“ и отсуството на централизиран регистар за финансиско и кадровско работење дополнително го поткопуваат квалитетот на услугите и капацитетот за отчетност.

Сите овие појави укажуваат дека корупцијата во здравствениот сектор не е ограничена на индивидуални случаи, туку често е системска и структурна, со потенцијал да го наруши јавниот интерес, да ги компромитира правата на осигурениците, и да ја поткопа довербата на граѓаните во институциите.

Критериум	Оцена (1–3)	Објаснување
Веројатност на настанување	3	Ризиците се потврдени и документирани преку повеќе извори (извештаи на ДЗР, анализи и истражувања поддржани од УСАИД, академски истражувања и фокус групи). Отсуството на јасни и транспарентни процедури, широките дискрециони овластувања и слабите механизми за контрола, придонесуваат за многу висока веројатност за нивна реализација во секојдневното функционирање на здравствениот систем.
Влијание	3	Влијанието е значително и сериозно бидејќи идентификуваните ризици директно влијаат врз квалитетот на здравствените услуги, ја компромитираат транспарентноста и правичноста во здравствениот систем, создаваат дополнителни финансиски и етички проблеми, и ја намалуваат довербата на граѓаните во здравствениот сектор.
Вкупна оцена на ризикот	9 (многу висок)	Критично висока оцена која укажува на итна потреба од системски интервенции, вклучувајќи јасни политики за спречување на корупцијата, јакнење на внатрешните контроли и транспарентноста, како и подобрување на условите за работа и зајакнување на интегритетот и етиката во сите сегменти на јавното здравство.

ТРАНСПОРТ, УРБАНИЗАМ И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

Урбаното и просторното уредување, заедно со транспортната инфраструктура, претставуваат столбови на одржливиот развој и квалитетот на живот на граѓаните. Тие не само што го дефинираат изгледот на нашите градови и начинот на кој се движиме низ нив, туку и ја одразуваат ефикасноста и транспарентноста на институциите што ги носат одлуките. Но, во реалноста, процесите поврзани со урбанистичкото планирање, издавање градежни дозволи, јавни набавки и изградба на инфраструктура, често се подложни на неформални влијанија, клиентелизам и злоупотреба на моќта. На овие точки се вкрстуваат интересите на јавниот и приватниот сектор, каде недостатоците во законската рамка, слабата контрола и политичките влијанија го отвораат патот за коруптивни практики со сериозни последици за општеството.

Анализата на ризици во секторот транспорт, урбанизам и просторно планирање е направена врз основа на анализа на следните акти и документи: Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/20, 111/23, 171/24, 224/24, 40/25, 101/25, 101/25 и 127/25)⁴⁹, Правилникот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна

⁴⁹ <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/urbanizam-file-dZjX.pdf>



Македонија“ бр. 225/20, 219/21, 104/22, 99/23, 7/25 и 143/25)⁵⁰, Закон за градежно земјиште, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 15/15, 98/15, 193/15, 226/15, 31/16, 142/16 и 190/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19, 224/24, 233/24 и 87/25), Законот за постапување со бесправно изградени објекти („Службен весник на Република Македонија“ бр. 23/11, 54/11, 155/12, 53/13, 72/13, 44/14, 115/14, 199/14, 124/15, 129/15, 217/15, 31/16 и 190/17 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 174/21)⁵¹, Законот за превоз во патниот сообраќај („Службен весник на Република Македонија“ бр. 68/04, 127/06, 114/09, 83/10, 140/10, 17/11, 53/11, 6/12, 23/13, 120/13, 163/13, 187/13, 42/14, 112/14, 166/14, 44/15, 97/15, 124/15, 129/15, 193/15, 37/16, 71/16, 64/18, 140/18 и 163/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19, 67/22, 170/24, 3/25, 17/25 и 101/25)⁵², Конечниот извештај за извршена ревизија на успешност на ДЗР “Реализација на капиталните инвестиции финансирани преку буџетот на Република Северна Македонија, ЕУ фондови и средства од други меѓународни финансиски институции во надлежност на централната власт и локалната самоуправа“ и Анализата на правната рамка во областите на просторното планирање, урбанизмот и градежништвото со можни ризици од корупција и методологија за следење на препораките⁵³ подготвена од Транспаренси Интернешнл - Македонија со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД).

Ризици од корупција во секторот транспорт, урбанизам и просторно планирање:

Системски ризици:

1. Во тековниот систем не е дизајнирана сеопфатна системска правна и институционална рамка за евидентирање, управување, надзор и мониторинг на јавните инвестиции— како резултат на недостатокот на сеопфатна системска правна и институционална рамка за евидентирање, управување, надзор и мониторинг на јавните инвестиции, реализацијата на стратешките проекти оди со спора динамика и во голем дел истите се во голем застој, кај голем број на проекти има зголемување на вредноста на истите и повисоки трошоци за реализација од планираните, кај најголемиот дел од започнатите стратешки проекти има низок степен на реализација, поради голем број на проблеми од различни области во сите фази постојат високи фискални ризици врз јавните финансии за нареден период, кај сите стратешки проекти отсуствува ефикасен механизам за координација и следење, како и отсуство на ефикасен постојан систем на следење/мониторинг на ниво на сектор, а од страна на сите одговорни страни не се преземаат навремено корективни мерки и постои слаба координација помеѓу институциите со цел исполнување на условите од склучените договори за стратешки проекти (извор: Конечен извештај за извршена ревизија на успешност на ДЗР “Реализација на капиталните инвестиции финансирани преку буџетот на Република Северна Македонија, ЕУ фондови и средства од други меѓународни финансиски институции во надлежност на централната власт и локалната самоуправа“).

50 <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/urbanizam-file-qk3J.pdf>

51

http://www.aerodrom.gov.mk/Upload/Editor_Upload/stranici/Урбанизам/zakon%20za%20postapuvawe%20so%20bespravno%20izgradeni%20objekti%20precisten%20redakciski%20tekst.pdf

52 <https://dti.gov.mk/wp-content/uploads/2018/02/zakon-za-prevoz-vo-patniot-soobrakaj.pdf>

53 <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/12/analiza-na-pravnata-ramka-vo-oblastite-na-prostornoto-planirawe-urbanizmot-i-gradezhnistvoto-so-mozhni-rizici-od-korupcija-i-metodologija-za-sledewe-na-preporakite.pdf>



2. **Можност за регулирање на јавните инвестиции со посебни закони, со што се избегнува Законот за јавни набавки-** Во насока на воспоставување на систем на управување со јавните инвестиции за стратешките проекти во 2020 година донесен е Закон за стратешки инвестиции на Република Северна Македонија. Овој Закон има за цел да поттикнува, привлекува и создава услови за спроведување на стратешките инвестиции во Република Северна Македонија, да овозможи зголемување на економски раст, вработувања и примена на нови технологии и иновации, зголемување на конкурентските економски можности на Република Северна Македонија, зголемување на извозот и намалување на трговскиот дефицит и подобрување на добросостојбата и условите за живеење на граѓаните на Република Северна Македонија. Согласно Законот, инвестиционен проект е проект кој исполнува една или повеќе цели наведени во членот 2 од истиот, а со кој се врши реализација на инвестиција во висина од најмалку 100 милиони евра на територија на најмалку две или повеќе општини, најмалку 50 милиони евра во општините со седиште во град, општините во градот Скопје и градот Скопје и најмалку 30 милиони евра во општини со седиште во село. По исклучок, за стратешки инвестициони проекти се сметаат и проектите реализирани во рамките на договори меѓу држави, проекти кои се спроведени и финансирани во соработка со Европската Унија, Министерскиот Совет на енергетска заедница, (PECI–Project of Energy Community Interest; PMI–Project of Mutual Interest, PCI–Project of Common Interest) како и оние со меѓународни финансиски институции, каде носител на инвестицијата е орган на државна управа, јавни претпријатија основани од државата или општините, како и трговски друштва. кои се во целосна или во сопственост на државата и на општините, општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје и други правни лица чиј основач е Република Северна Македонија или општините. Согласно Законот, стратешки инвестиционен проект може да биде приватен, јавен или јавно приватен. По извршена анализа на Законот од страна на ДЗР, утврдени се определени слабости и недоречености кои може да имаат влијание врз спроведување на постапката за реализацијата на јавни стратешки инвестиции/јавен стратешки инвестиционен проект. Во постојниот Закон не се предвидени одредби за уредување на истото. Недефинирана јасна и прецизна постапка за реализација на јавни стратешки инвестиции дава можност за спроведување на различни постапки за реализација на јавните инвестиции и нееднаков унифициран пристап кој ќе важи за сите постапки подеднакво. Поради значајноста на стратешките инвестиции кои се од голем интерес за граѓаните потребно е доуредување на истиот и утврдување на одредби со кои ќе биде јасно и прецизно дефинирана и ставена во законска рамка постапката за реализацијата на јавни стратешки инвестиции. За изградба на инфраструктурен Коридор 8 и Коридор 10д во должина од 108 км и со проценета вредност во износ од 1,319 милијарда евра исто така донесен е специјален Закон со кој се уредени условите и начинот за градба. Со компаративна анализа за цената на изградба на Коридор 8 и 10 е утврдено дека во петгодишниот план на Транспортната заедница од април 2022 година индикативната вредност наведена за планираните делници изнесувала 585 милиони евра или 475 милиони евра без делницата Букојчани- Кичево (извор: Конечен извештај за извршена ревизија на успешност на ДЗР “Реализација на капиталните инвестиции



финансирани преку буџетот на Република Северна Македонија, ЕУ фондови и средства од други меѓународни финансиски институции во надлежност на централната власт и локалната самоуправа“). Индикативната вредност на оваа градба според cost benefit анализата/физибилити студијата изработена од Градежниот факултет од декември 2022 година, изнесувала 1.275 милиони евра . Цената на проценетата вредност во договорот е во рамките на cost benefit анализата. Бидејќи согласно донесениот посебен Закон за овој проект не се спроведува јавна набавка, а согласно начинот на градба не е однапред подготвена техничка спецификација на ниво на основен проект, како и поради специфична метода на брза градба која досега не била применета, со ревизијата не можела да се потврди утврдената вредност за овој проект. За градбата се применува модифициран црвен FIDIC, нема основен проект поради што и проценетата вредноста на проектот е неизвесна.

3. **Неприкажување на јавните инвестиции на ЈП државни патишта во Буџетот -** Во Буџетот не се прикажани јавни инвестиции од ЈП за државни патишта кое што не е во согласност со најновите методологии за владина статистика и има за ефект нецелосно прикажување на капиталните инвестиции во Буџетот на Република Северна Македонија (извор: Конечен извештај за извршена ревизија на успешност на ДЗР “Реализација на капиталните инвестиции финансирани преку буџетот на Република Северна Македонија, ЕУ фондови и средства од други меѓународни финансиски институции во надлежност на централната власт и локалната самоуправа“).
4. **Чести измени и дополнувања на Законот за урбанистичко планирање, Законот за градење и Законот за градежно земјиште –** Законот за урбанистичко планирање се менува и дополнува често, односно во 2024 година донесени се три измени и дополнувања на овој закон, а во 2025 година дополнително уште три, односно за две години законот е изменет и дополнет шест пати. Со ваквите чести измени и дополнувања се нарушува правната сигурност, од една страна, а од друга страна се зголемува ризикот од корупција затоа што се работи за материја која има значајни општествени импликации. Законот за градење е донесен во 2009 година и од неговото донесување направени се 40 измени и дополнувања, а само во 2025 година законот е изменет и дополнет четири пати и три пати во 2024 година. Законот за градежно земјиште е донесен во 2015 година и од тогаш е изменет и дополнет 10 пати. Ваквите чести измени ја нарушуваат правната сигурност и укажуваат на немање на системски пристап во регулирање на материјата поврзана со градењето, која пак поради огромните финансиски интереси претставува сериозен ризик од корупција (извор: Законот за урбанистичко планирање, Закон за градење, Закон за градежно земјиште и Анализа на правната рамка во областите на просторното планирање, урбанизмот и градежништвото со можни ризици од корупција и методологија за следење на препораките).
5. **Преголемо дискреционо овластување на Министерот за транспорт со подзаконски акт да ја уредува процедурата за урбанистичко планирање –** Правилникот за урбанистичко планирање содржи 199 члена и со истиот освен технички аспекти поврзани со урбанистичкото планирање се уредени и повеќе процесни прашања, кои можат директно да го нарушат начелото на законитост. При тоа овој правилник кој е донесен во 2020 година врз основа на член 24 став (4) од Законот за урбанистичко планирање до сега е менуван шест



- пати, а само во 2025 година е менуван два пати. Дискреционото овластување на министерот да уредува процесни прашања со правилникот, како и неговата чести измени се сериозен ризик од корупција и ја нарушуваат правната сигурност (извор: Правилник за урбанистичко планирање и Анализа на правната рамка во областите на просторното планирање, урбанизмот и градежништвото со можни ризици од корупција и методологија за следење на препораките).
6. **Отсуство на соодветен механизам за надзор над спроведувањето на Законот за урбанистичко планирање** - Недоволно прецизно утврдените надлежности и овластувања за институциите задолжени за надзор над спроведувањето на Законот за урбанистичко планирање создаваат правна нејаснотија, слаба контрола и простор за неусогласена или селективна примена на законот, што го зголемува ризикот од коруптивни зделки при урбанистичкото планирање и издавање дозволи (извор: Анализа на правната рамка во областите на просторното планирање, урбанизмот и градежништвото со можни ризици од корупција и методологија за следење на препораките).
 7. **Непрецизно уредени постапки за донесување на урбанистичките планови** – непрецизно уредените процедури за донесување на урбанистичките планови во однос на формирање на комисиите, роковите, обезбедувањето на потребните податоци оставаат простор за дискреција и се можен ризик од корупција. Со тоа се остава простор за фаворизирање на поединечни инвеститори и носење на урбанистички планови што не се или го нарушуваат јавниот интерес (извор:Анализа на правната рамка во областите на просторното планирање, урбанизмот и градежништвото со можни ризици од корупција и методологија за следење на препораките).
 8. **Недостаток на критериуми за пренамена на земјоделско земјиште во градежно земјиште** - Законот за урбанистичко планирање во членот 54 уредува можност за пренамена на земјоделското земјиште во градежно земјиште, со единствена обврска да се добие мислење Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство за таквата пренамена. При тоа мислењето на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство се однесува само за квалитетот на земјоделското земјиште, за постојните објекти, утврдени реални товари на земјиштето или други релевантни факти од нивна надлежност, меѓутоа не е потребна никаква нивна согласност да се изврши пренамената. Рокот за давање на мислењето е само 15 дена, а при тоа се работи за мислење кое треба да содржи факти и податоци. Сето ова остава простор со урбанистичките планови, врз основа на дискрециона одлука на општината да се изврши пренамена на земјиштето, односно постои сериозен ризик од корупција (извор: Закон за урбанистичко планирање).
 9. **Можност приватниот интерес да има предност над јавниот интерес при донесување на Генералниот урбанистички план (во натамошниот текст: ГУП) и деталните урбанистички планови (во натамошниот текст: ДУП)** - Постои воспоставена пракса на измени и адаптирање на деталните урбанистички планови (ДУП) по барање на физички или правни лица, често со цел обезбедување поголема корист за инвеститорите. Планската документација се носи со цел да се обезбеди можност за конкретен инвеститор или физичко лице да реализира свој интерес, често спротивен на јавниот. Ова е дел од поширока шема



на клиентелизам и нарушување на принципите на јавност и објективност. Овие измени се прават без системска анализа и иницијатива од општината, што укажува на клиентелизам. Дополнително, во повеќето општини ГУП-от е застарен, но сепак се носат нови ДУП-ови, што го поткопува принципот на хиерархија во планирањето. (извор: фокус групи и Анализа на правната рамка во областите на просторното планирање, урбанизмот и градежништвото со можни ризици од корупција и методологија за следење на препораките).

Останати ризици од корупција:

10. **Недостаток на одговорност за одолговлекување на постапките за издавање на одобрение за градење од страна на овластени лица во единиците на локална самоуправа -** Ненавременото постапување или намерното одолговлекување на постапките за издавање градежни одобренија од страна на овластени службени лица може да биде индикатор за прикриен притисок, барање на стекнување на притивправна корист или друг вид на коруптивно влијание. Ваквите одложувања го поткопуваат правото на еднаков пристап, ја нарушуваат правната сигурност и ја намалуваат ефикасноста на јавната администрација (извор: Анализа на правната рамка во областите на просторното планирање, урбанизмот и градежништвото со можни ризици од корупција и методологија за следење на препораките).
11. **Низок процент на сопственост за дооформување на градежна парцела со непосредна спогодба -** согласно со членот 15 став (4) алинеја 3 од Законот за градежно земјиште со непосредна спогодба градежното земјиште сопственост на Република Северна Македонија се отуѓува за оформување на градежна парцела предвидена со урбанистички план или урбанистичка планска документација доколку лицето има во сопственост повеќе од 30% од градежната парцела. Ваквата одредба остава огромен ризик за корупција, затоа што при донесување на урбанистичките планови се формираат парцели во кои приватни лица имаат 30% од истите за да може потоа во постапка за дооформување да го добијат државното земјиште со непосредна спогодба. При тоа во постапка за дооформување на градежна парцела се точно утврдени фазите, условите, задолжително е добивање на позитивно мислење од Државно правобранителство за да може да се отуѓи земјиштето. Цените за дооформување се значително поголеми од другите постапки за отуѓување на земјиште. Сепак ризикот од корупција останува во процесот на просторно планирање, со „кроење“ на парцелите согласно интересите на сопствениците на соседните парцели (извор: Закон за градежно земјиште и Анализа на правната рамка во областите на просторното планирање, урбанизмот и градежништвото со можни ризици од корупција и методологија за следење на препораките).
12. **Отсуство на системска контрола на донесените решенија за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти –** Не е воспоставен ефикасен механизам за контрола на издадените решенија за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти. Иако Законот за постапување со бесправно издадени објекти пропишува дека може да се легализираат градби на кои заклучно со 3 март 2011 година се изведени градежните и инсталатерските работи во целост и истите претставуваат градежна и функционална целина, постапката за легализација се спроведува и по поднесени барања за легализација на „нови



- градби“, изградени по овој рок, со што се врши злоупотреба на службената положба од страна на градоначалниците. Имено и сега бројот на барања за легализација на бесправни објекти е значително поголем од бројот на барања за легална градба (извор: фокус групи).
13. **Недостаток на соодветен надзор на дивоградби** - Иако постојат пријави за бесправна градба, инспекторите често не постапуваат или го одложуваат постапувањето, без образложение или последици. Дополнително евидентна е ситуација на недостаток на градежни инспектори. Ова создава неказнивост и охрабрување на незаконито градење (извор: фокус групи).
 14. **Постоење на системски судир на интереси кај вработени во урбанизмот** - Вработени во одделенија за урбанизам, кои истовремено приватно работат како урбанистички планери, спротивно на закон, не се санкционираат иако се работи за класичен пример на судир на интереси. Ова создава системски судир на интереси, нетранспарентност и неформално влијание во носењето одлуки (извор: фокус групи).
 15. **Политички влијанија при донесување на одобренија за употреба на инфраструктурни објекти и системи** - Политички фактори вршат притисок за давање на одобренија за употреба на инфраструктурни објекти системи пред исполнување на технички и безбедносни критериуми. Ова може да доведе до ризици за безбедноста на граѓаните и системски дефекти (извор: фокус групи).
 16. **Недостаток на одговорност за пропусти во изведба и надзор на градежни работи** - Градежни работи се изведуваат со некавалитетен и/или со неадекватен надзор, а притоа нема никаква одговорност за изведувачите и надзорот, што доведува до некавалитетни градби кои не ги исполнуваат предвидените стандарди, а со тоа и до зголемени трошоци, потреба за поправки и опасност за безбедноста на граѓаните (извор: фокус групи).
 17. **Недостаток на одговорност за пропусти во изработка и ревизија на проекти** - Проектната документација е често непотполна или технички неисправна, но сепак одобрувана и финансирана. Одговорноста ретко се утврдува, што води до повторување на практиката (извор: фокус групи).
 18. **Издавање дозволи за вонреден превоз без пропишани критериуми** - Недостасуваат јасни и транспарентни критериуми за издавање дозволи за вонреден превоз што остава простор за фаворизирање и дискреционо одлучување. Имено, вонредениот превоз е превоз на стока кај кој димензиите на возилото или возилото заедно со стоката на него или вкупната маса на празното возило или негово осно оптоварување се поголеми од пропишаните. Согласно со членот 75 од Законот за превоз во патниот сообраќај домашен и странски превозник со возило на јавен пат кое празно или заедно со товарот ги надминува пропишаните услови во поглед на димензиите, вкупната маса, осното оптоварување, може да врши превоз само врз основа на дозвола за вонреден превоз. Дозволата за вонреден превоз на барање на домашниот и странски превозник ја издава Јавно претпријатие за државни патишта по прибавено согласност од Министерството за внатрешни работи. Меѓутоа нема никакви критериуми за оваа дозвола. (извор: фокус групи и Закон за превоз во патниот сообраќај).



19. Недостаток на механизам за спречување на судирот на интереси кај носители на одлуки во јавните претпријатија за инфраструктурни инвестиции - Лица кои носат одлуки во јавни претпријатија за започнување на инфраструктурни инвестиции се поврзани со приватни компании, директно или преку трети лица. Ова претставува сериозен ризик од корупција (извор: фокус групи).

Проценка на ризиците од корупција во секторот транспорт, урбанизам и просторно планирање:

Реден број	Назив на ризик од корупција	Веројатност (1-3)	Влијание (1-3)	Вкупно (1-9)
1.	Во тековниот систем не е дизајнирана системска сеопфатна системска правна и институционална рамка за евидентирање, управување, надзор и мониторинг на јавните инвестиции	3	3	
2.	Можност за регулирање на јавните инвестиции со посебни закони, со што се избегнува Законот за јавни набавки	3	3	
3.	Неприкажување на јавните инвестиции на ЈП државни патишта во Буџетот	3	3	
4.	Чести измени и дополнувања на Законот за урбанистичко планирање, Законот за градење и Законот за градежно земјиште	3	2	
5.	Преголемо дискреционо овластување на Министерот за транспорт со подзаконски акт да ја уредува процедурата за урбанистичко планирање	3	3	
6.	Отсуство на соодветен механизам за надзор над спроведувањето на Законот за урбанистичко планирање	3	3	
7.	Непрецизно уредени постапки за донесување на урбанистичките планови	3	2	
8.	Недостаток на критериуми за пренамена на земјоделско земјиште во градежно земјите	3	3	
9.	Можност приватниот интерес да има предност над јавниот интерес при донесување на Генералниот урбанистички план (во натамошниот текст: ГУП) и деталните урбанистички планови (во натамошниот текст: ДУП)	3	3	
10.	Недостаток на одговорност за одолвлекување на постапките за издавање на одобрение за градење од страна на овластени лица во единиците на локална самоуправа	3	3	
11.	Низок процент на сопственост за дооформување на градежна парцела со непосредна спогодба	3	3	
12.	Отсуство на системска контрола на донесените решенија за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти	3	3	
13.	Недостаток на соодветен надзор на дивоградби	3	3	
14.	Постоење на системски судир на интереси кај вработени во урбанизмот	3	3	
15.	Политички влијанија при донесување на одобренија за употреба на инфраструктурни објекти и системи	3	3	
16.	Недостаток на одговорност за пропусти во изведба и надзор на градежни работи	3	3	
17.	Недостаток на одговорност за пропусти во изработка и ревизија на проекти	3	3	
18.	Издавање дозволи за вонреден превоз без пропишани критериуми	3	2	



19.	Недостаток на механизам за спречување на судирот на интереси кај носители на одлуки во јавните претпријатија за инфраструктурни инвестиции	2	3	
-----	--	---	---	--

Секторите транспорт, урбанизам и просторно планирање претставуваат едни од најранливите области за коруптивни практики во јавниот сектор. Причината е нивната силна поврзаност со големи капитални инвестиции, високата вредност на јавните ресурси (градежно земјиште, инфраструктура) и честите интеракции со приватниот сектор, кои се дополнително оптоварени со политички влијанија врз процесите на одлучување.

Во делот на урбанистичкото и просторното планирање, ризиците од корупција произлегуваат пред се од нетранспарентни измени на деталните урбанистички планови (ДУП) и генералните урбанистички планови (ГУП), кои често се носат без соодветни стратешки развојни цели и без вистинско вклучување на јавноста. Застарените генерални планови создаваат можност за манипулации со деталните планови, што ја ослабува хиерархијата на просторното регулирање и го поткопува јавниот интерес.

Праксата на легализација на бесправно изградени објекти, која во голема мера е мотивирана од политички популизам, го нарушува владеењето на правото и ја ослабува правната сигурност во урбанистичкиот систем. Недоволната ефикасност на инспекциските служби дополнително го засилува чувството на неказливост и ги охрабрува незаконските практики.

Во доменот на јавните набавки, изградбата и одржувањето на инфраструктурни објекти, идентификувани се ризици поврзани со некавалитетна изведба, недоволна техничка контрола и пропусти при изработка и ревизија на проекти, што често резултира со зголемени трошоци, нефункционални решенија и ризици за безбедноста на граѓаните. Особено загрижува политичкото влијание врз техничките процеси, како на пример избрзаното пуштање на објекти во употреба пред избори или без целосно исполнување на безбедносните стандарди.

Дополнително, евидентни се ризици од судир на интереси, како во службите за урбанизам, каде поединци приватно изработуваат планови и истовремено носат службени одлуки, така и во јавни претпријатија каде лица што носат клучни одлуки се поврзани со приватни компании.

Со оглед на системскиот карактер, комплексноста и честата повторливост на овие ризици, може да се заклучи дека коруптивната ранливост во овој сектор е критично висока. Потребни се итни и долгорочни мерки за зголемување на транспарентноста, отчетноста и интегритетот на институциите, како и воспоставување на ефективни механизми за надзор и контрола на локално и централно ниво.

Критериум	Оцена (1–3)	Објаснување
Веројатност на настанување	3	Коруптивните практики во урбанизмот и просторното планирање се системски и повторливи, особено во процесите на изработка и измени на планските документи, издавање дозволи и користење на службени положби. Недоволните механизми за надзор, недостигот на одговорност и политичките притисоци дополнително ја зголемуваат веројатноста за нивна појава.
Влијание	3	Последиците од овие ризици се сериозни и долгорочни: загрозување на јавниот простор, појава на урбан хаос, еколошки штети, правна несигурност и деградација на квалитетот на животот. Исто така, тие резултираат со финансиски загуби за буџетите и со ерозија на довербата на граѓаните во институциите.



Вкупна оцена на ризикот	9 (многу висок)	Комбинацијата на висока веројатност и силно, долгорочно влијание врз јавниот интерес укажува на критично висок ризик од корупција, кој бара итни структурни и координирани мерки за намалување на ранливоста на системот.
-------------------------------	-----------------	---

ЈАВНИ ФИНАНСИИ И ЈАВНИ ПРИХОДИ

Секторот јавни финансии и јавни приходи претставува една од најчувствителните области кога станува збор за ризиците од корупција, поради непосредниот контакт со парични текови, директната интеракција со граѓани и правни субјекти, како и дискреционите овластувања што ги имаат службените лица. Преку различни институции – како што се Управата за јавни приходи, Царинската управа, Министерството за финансии и Агенцијата за вработување – се спроведуваат клучни финансиски политики и се управува со значајни ресурси кои имаат директно влијание врз јавниот интерес. Во овој контекст, фокус групите, релевантните извештаи и последните документираните случаи укажуваат на постоење на сериозни ризици од коруптивни практики кои го компромитираат кредибилитетот на институциите, ја поткопуваат правичноста во третманот на даночните обврзници и водат кон значителни финансиски загуби за државниот буџет. Идентификувањето, анализа и оценување на овие ризици претставува клучен чекор во насока на зајакнување на механизмите за транспарентност, отчетност и интегритет во управувањето со јавните финансии.

Анализата на ризици од корупција во секторот јавни финансии и јавни приходи во недостаток на анализи и истражувања на ризиците од корупција во овој сектор е направена врз основа на Идентификувани ризици од корупција во Царинската управа⁵⁴, Конечен извештај за извршена ревизија на усогласеност на тема основен буџет на Република Северна Македонија за 2022 година⁵⁵, Регистарот на ризици од корупција во УЈП, наодите од фокус групите, како и Извештајот на ЕК за напредокот на Северна Македонија за 2024 година⁵⁶.

Ризици од корупција во секторот јавни финансии и јавни приходи:

Системски ризици:

1. **Недостаток на интегриран ИТ-даночен систем за УЈП** – надминувањето на ризиците поврзано со корупција, особено во делот на објективноста во водењето на даночните постапки може да биде постигнато со дигитализација на процесите, односно развој на интегриран ИТ-даночен систем за УЈП кој ќе биде усогласен во управувањето со ризици и процесот на стратешки реформи на УЈП (извор: Конечен извештај за извршена ревизија на усогласеност на тема основен буџет на Република Северна Македонија за 2022 година, Извештај на ЕК за напредокот на Северна Македонија за 2024 година).
2. **Директен контакт со даночните и царинските службеници** - колку повеќе има директни контакти наметнати со регулативата и системот помеѓу царинските службеници и граѓаните, толку е поголем просторот за корупција и злоупотреба на службената должност. Имено при директен контакт со царинските службеници постои веројатност за стекнување на

54 Идентификувани ризици од корупција во Царинската управа

55 https://dzt.mk/sites/default/files/2023-08/KRI_Osnoven_budzet_RSM_2022.pdf

56 <https://www.sobranie.mk/content/EY/IzveshtajEK2024.pdf>



притивправна корист за брзо завршување на царински постапки или избегнување на царинење. Исто така, постои веројатност за барање за стекнување на притивправна корист за фалсификуван поврат на ДДВ преку лажни фактури. Овој ризик вклучува воспоставени шеми од службени лица (извор: Идентификувани ризици од корупција во Царинската управа, Регистар на ризици од корупција во УЈП и фокус групи).

3. **Сложена и непрецизна регулатива со непотребни дискрециони права**- Сложената и непрецизна регулатива, која дава непотребни дискрециони права на царинските и даночните службеници исто така е сериозен ризик за корупција и остава простор за злоупотреба на службената должност лица (извор: Идентификувани ризици од корупција во Царинската управа, Регистар на ризици од корупција во УЈП и фокус групи).
4. **Непостоечки или низок степен на транспарентност во царинските и даночните постапки** – Недостатокот на транспарентност во спроведувањето на царинските и даночните постапки остава простор за широки злоупотреби и претставува сериозен ризик од корупција. Транспарентното и отворено водење на постапките (извор: Идентификувани ризици од корупција во Царинската управа, Регистар на ризици од корупција во УЈП и фокус групи).
5. **Недостаток на објективни критериуми за иницирање на постапки за даночни контроли** - Немањето на објективни критериуми, како и механизам за спроведување на даночни контроли засновано на одлуки лишени од субјективни фактори доведува до: Спроведување на намерни даночни контроли, неспроведување /изоставување на спроведување на даночни контроли, доцнење на спроведување на даночни контроли заради намерна застареност на истите со цел да се обезбеди корист за одреден даночен обврзник правно или физичко лице со што може да се предизвикаат сериозни финансиски загуби на буџетот и нееднаквост во даночниот третман. издавање/неиздавање на Налог за надворешна контрола, изготвување на Записник од спроведена надворешна контрола од страна на даночен инспектор, влијание кон промена на Записник од спроведена надворешна контрола, непостапување по предмет на контрола утврден во Налог за надворешна контрола, неизрекување/несразмерно изрекување на глоби од страна на даночни инспектори и неизвршување на активност-даночна контрола во критичен временски. Сето тоа е сериозен ризик од корупција (извор: Конечен извештај за извршена ревизија на усогласеност на тема основен буџет на Република Северна Македонија за 2022 година, Регистар на ризици од корупција во УЈП и фокус групи).
6. **Отсуство на механизам за одговорност на даночните службеници за оддолжување на даночните постапки** – Недостатокот на механизам за одговорност на даночните службеници за оддолжување на даночните постапки доведува до: намерно ненавремено постапување огласно позитивна законска регулатива и интерни акти со што ќе се одложат или одолговлекуваат даночни постапки со цел да се изврши притисок или пак да се прибави лична корист, ненавремено и нецелосно прокнижување на даночни долгови и даночни побарувања, несоодветно постапување при процеси на обезбедување на даночен гарант за наплата на даночни долгови, забрана на располагање на парични средства на трансакциска сметка на должникот, прибавување на информации за имотна состојба на должникот од надлежни иматели на регистри и од самиот должник, ненавремено превземање на дејствија

- попис, процена и заплена на средства на должникот (движни и недвижни ствари) и неспроведување на сите алатки за наплата на даночен долг (извор: Регистар на ризици од корупција во УЈП и фокус групи).

7. **Недостаток на критериуми и обврска за приоритизација при постапување по барањата за поврат на ДДВ, регистрација и сл.** – недостатокот на критериуми и обврска за приоритизација при постапување по поднесени барања доведува до селективно постапување по барањата. Поради тоа барањата како што се: поврат на ДДВ, регистрација и други, се обработуваат приоритетно за одредени субјекти врз основа на лични или политички врски. Со тоа се нарушува еднаквиот третман на граѓаните и се создава недоверба во институциите (извор: Регистар на ризици од корупција во УЈП и фокус групи).

Останати ризици од корупција:

8. **Можност за оддавање на даночна тајна и злоупотреба на службени податоци** - Доверливи податоци (финансиски, лични, резултати од контроли) се откриваат на трети лица или се користат за лична корист. Недоволна контрола врз пристапот до ИТ системите овозможува вакви злоупотреби (извор: Регистар на ризици од корупција во УЈП и фокус групи).
9. **Можност за прикривање или игнорирање на даночни неправилности** - Наместо санкционирање, некои даночни неправилности се игнорираат или се третираат површно, особено кога се работи за моќни субјекти. Ова ја намалува ефикасноста на УЈП и води до повторување на прекршувањата, а истовремено го нарушува интегритетот на институцијата (извор: Регистар на ризици од корупција во УЈП и фокус групи).
10. **Можност за злоупотреба на службена положба од страна на даночните и царинските службеници** - Службени лица користат службена положба за лична корист: давање услуги што се бесплатни за пари, внесување лажни податоци во системот, или селективно толкување на законите. Ова доведува до системска корупција и слабеење на јавната доверба (извор: Идентификувани ризици од корупција во Царинската управа, Регистар на ризици од корупција во УЈП и фокус групи).
11. **Непријавување на судир на интереси од страна на даночните и царинските службеници** - Вработени во институциите кои имаат приватни или семејни интереси не ги пријавуваат истите, што влијае на нивната објективност при донесување решенија. Ова создава можности за фаворизирање и дискриминација при одлучување (извор: фокус групи).

Проценка на ризиците од корупција во секторот јавни финансии и јавни приходи:

Реден број	Назив на ризик од корупција	Веројатност (1-3)	Влијание (1-3)	Вкупно (1-9)
1.	Недостаток на интегриран ИТ-даночен систем за УЈП	3	3	
2.	Директен контакт со царинските и даночни службеници	3	3	
3.	Сложена и непрецизна регулатива со непотребни дискрециони права	3	3	
4.	Непостоечки или низок степен на транспарентност во царинските и даночните постапки	3	3	



5.	Недостаток на објективни критериуми за иницирање на постапки за даночни контроли	3	3	
6.	Отсуство на механизам за одговорност на даночните службеници за одолжување на даночните постапки	3	3	
7.	Недостаток на критериуми и обврска за приоритизација при постапување по барањата за поврат на ДДВ, регистрација и сл.	3	2	
8.	Можност за оддавање на даночна тајна и злоупотреба на службени податоци	2	3	
9.	Можност за прикривање или игнорирање на даночни неправилности	3	3	
10.	Можност за злоупотреба на службена положба од страна на даночните и царинските службеници	3	3	
11.	Непријавување на судир на интереси од страна на даночните и царинските службеници	2	2	4

Финансиската сфера, а особено управувањето со јавните приходи, претставува еден од најкритичните сектори во однос на појавата и ширењето на корупцијата. Тоа се должи на неколку клучни фактори: големиот обем на финансиски текови, директната интеракција со приватниот сектор и граѓаните, големите дискрециони овластувања на службените лица, како и честата неусогласеност помеѓу прописите и практичната имплементација.

Во рамки на Управата за јавни приходи, Царинската управа и други засегнатите институции, идентификувани се значајни ризици од корупција, вклучувајќи:

- намерно селективно постапување при спроведување на даночни контроли или наплата на долгови;
- ненавремено или игнорантно постапување кое води до застареност на предметите;
- откривање и злоупотреба на доверливи податоци;
- стекнување на притивпарвна корист за забрзано или поволно царинење;
- измами со поврат на ДДВ преку лажни фактури;
- фиктивни буџетски трансакции;
- клиентелистички и нетранспарентни процеси при доделување на субвенции и јавни средства;
- инволвираност на службеници во организирани шверц-структури.

Посебно алармантни се случаите документиран од 2023 и 2024 година, со вклучени високи функционери или шеми за даночни измами или шверц. Овие ризици имаат системски карактер, не се инцидентни, и укажуваат на структурни слабости во внатрешниот надзор, професионалната етика и институционалната отчетност.

Нивното постоење не само што води до значајни и директни буџетски загуби, туку и ја нарушува јавната доверба во државните институции, го дестимулира доброволното плаќање на даноци и ги демотивира професионалните и одговорни службеници. Последично, тоа го поткопува целиот концепт на фискална правда, еднаквост пред законот и владеење на правото.

Критериум	Оцена (1-3)	Објаснување
-----------	-------------	-------------



Веројатност на настанување	3	Повеќето ризици во доменот на финансии и јавни приходи се карактеризираат со висока фреквенција и повторливост. Документирани се повеќе случаи на стекнување на притивпарвна корист, шеми за ДДВ поврат со лажни фактури, селективна наплата на даноци, фиктивни буџетски трансакции и клиентелизам во доделување субвенции. Истовремено, постои недостаток на системски контроли, а слабата заштита на пријавувачите дополнително ја зголемува веројатноста за повторување на овие практики.
Влијание	3	Последиците од овие коруптивни практики се многуслојни и длабоки. Освен директните финансиски загуби за буџетот, тие предизвикуваат и намалување на јавната доверба во институциите, поттикнуваат сива економија и создаваат чувство на нееднаквост и неправда кај граѓаните. Корупцијата во јавните финансии ја нарушува фискалната дисциплина, ја ослабува ефикасноста на државните политики и го компромитира владеењето на правото.
Вкупна оцена на ризикот	9 (многу висок)	Оцената е максимална (3x3), што укажува на потреба од итни и системски антикорупциски интервенции. Неопходни се зајакнати механизми на внатрешен и надворешен надзор, дигитализација со целосна електронска трага, транспарентност во сите фази на јавните финансии и воспоставување култура на отчетност и интегритет.

ЕНЕРГЕТИКА

Енергетскиот сектор претставува еден од најзначајните, но и најранливите домени во однос на појавата на корупција. Тоа се должи на неговата комплексност, капитална вредност и тесната поврзаност со јавните политики, регулативата и приватните интереси. Во услови кога правилата за лиценцирање, субвенционирање, градење и контрола на енергетски објекти не се целосно транспарентни и предвидливи, а надзорните механизми се ограничени, се создава сериозен простор за појава на коруптивни практики. Особено загрижува концентрацијата на дискрециони овластувања во мала група институции и носители на функции, што овозможува фаворизирање, клиентелизам и судир на интереси. Ризикот дополнително се зголемува со нецелосната правна усогласеност, недоволната јавна инклузивност при носење одлуки, и слабата парламентарна контрола. Оттаму, енергетиката бара системски пристап во проценката и намалувањето на корупциските ризици, преку засилена правна и институционална рамка, зголемена транспарентност и отчетност.

Анализата на ризиците од корупција во секторот енергетика е направена врз основа на анализа на следните акти и документи: Законот за енергетика („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.101/25 и 135/25), Законот за минерални сировини („Службен весник на Република Македонија“ бр. 136/12, 25/13, 93/13, 44/14, 160/14, 129/15, 192/15, 39/16, 53/16, 120/16, 189/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 7/19, 99/22, 129/23, 253/23, 147/24 и 49/25), Конечниот извештај на ДЗР за извршена ревизија на успешност „Ефикасност на постапките за доделување на правото за вршење на експлоатација на минерални сировини и реализација на



склучените договори, со посебен осврт на мермерот“⁵⁷, извештајот „На кои ризици од корупцијата треба да се внимава во новото Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини?“⁵⁸ подготвен од Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ со поддршка на NED и Антикорупциската проценка на легислативата - извештај за Законот за енергетика⁵⁹ подготвен од Платформата на граѓански организации за борба против корупцијата.

Ризици од корупција во секторот енергетика:

Системски ризици:

- 1. Недостаток на механизам за спречување на судир на интереси во секторот енергетика, рударство и минерални сировини** - Постои ризик службениците во Министерството за енергетика, рударство и минерални сировини или високи функционери, или со нив поврзани лица, да имаат лични финансиски придобивки во компаниите и концесиите чија работа ја надгледуваат, што ќе придонесе до пристрасно носење одлуки (извор: На кои ризици од корупцијата треба да се внимава во новото Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини?).
- 2. Слаби човечки и материјални ресурси во Министерството за енергетика, рударство и минерални сировини** - Министерството за економија има мал број вработени лица од кои се очекува да вршат инспекциски надзор врз работата на концесионерите и спроведувањето на договорите, што ќе придонесе кон отсуство на детални проверки и контроли, што, пак, дополнително ќе ја зголеми веројатноста за коруптивни активности во самото министерство. Со измените и дополнувањата на Законот за организација и работа на органите на државната управа од 2024 година, надлежноста во секторите енергетика, рударство и минерални сировини е пренесена на Министерството за енергетика, рударство и минерални сировини, кое министерство ги презема вработените од Министерството за економија кои работеа на оваа материја, како и вработените во Агенцијата за енергетика, која се укина. Сепак недостатокот на човечки капацитети сеуште е сериозен ризик за соодветно функционирање на секторот и ризик за корупција при што како еден од проблемите е и неконкурентоста на платите на административните службеници, што претставува дополнителна пречка привлекување на квалитетен кадар (извор: На кои ризици од корупцијата треба да се внимава во новото Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини?).
- 3. Непотполна дефиниција на „блиски лица“ и недоволна заштита од судир на интереси** - Член 22 од Законот за енергетика ја ограничува дефиницијата на блиски лица само на брачни другари и роднини во права линија до прв степен, изоставувајќи вонбрачни партнери, пошироки роднински и сватовски врски и лица со заеднички финансиски интерес. На тој начин, членови и вработени во Регулаторната комисија за енергетика (во натамошниот текст; РКЕ) можат легално да бидат поврзани со носители или баратели на лиценци преку „неопфатени“ близини, што создава висок потенцијал за скриени судири на

57 [https://dzt.mk/sites/default/files/2024-](https://dzt.mk/sites/default/files/2024-06/08_RUS_Efikasnost_postapki_dodeluvanje_eksplotacija_mineralni_sirovini_MERMER_FINAL.pdf)

06/08_RUS_Efikasnost_postapki_dodeluvanje_eksplotacija_mineralni_sirovini_MERMER_FINAL.pdf

58 <https://idsos.org.mk/wp-content/uploads/2024/07/Мемо-2-МК.pdf>

59 <https://fosm.mk/wp-content/uploads/2021/04/5-apl-energetika-mk.pdf>



интереси при издавање лиценци, определување тарифи и надзор. Во 2025 година е донесен нов Закон за енергетика, во кој повторно судирот на интереси во членот 52 е дефиниран на идентичен, рестриктивен начин. Имено согласно оваа одредба претседател или член на РКЕ, нивен брачен другар или лице во сродство во права линија до прв степен, како и вработен во стручната служба на РКЕ, не може да биде носител или барател на лиценца за вршење на енергетска дејност, акционер, содружник или член во органите на управување и надзор на лица кои се носители или баратели на лиценца за вршење на енергетска дејност, како и во правни лица коишто вршат дејности поврзани со водни услуги и управување со комунален отпад, на кои Регулаторната комисија за енергетика им определува цени согласно Законот за утврдување на цени на водните услуги и Закон за управување со отпадот (извор: Антикорупциската проценка на легислативата - извештај за Законот за енергетика и Закон за енергетика).

4. **Широки дискрециони овластувања на Регулаторната комисија за енергетика и прекумерна регулација со подзаконски акти на областа енергетика** - Клучни прашања – овластувања за изградба на енергетски капацитети, стекнување статус на повластен производител, висина и вид на мерки за поддршка – не се пропишани детално во Законот за енергетика, туку се препуштени на подзаконски акти што ги подготвува извршната власт или РКЕ без значајна транспарентност и парламентарен надзор. Овој модел овозможува носителите на извршната власт и регулаторот да ги креираат правилата „ad hoc“, прилагодувајќи ги на интересите на поединечни инвеститори, и притоа да ја минимизираат јавната расправа, како и можноста за судска контрола и заштита, затоа што правилата се усогласени со поединечните интереси на инвеститорите па судската контрола станува беспредметна. На идентичен начин е поставена и регулацијата со новиот Закон за енергетика од 2025 година согласно кој Регулаторната комисија за енергетика со подзаконски акти ги уредува најголем дел од прашањата од областа на енергетиката (извор: Антикорупциската проценка на легислативата - извештај за Законот за енергетика и Закон за енергетика).
5. **Отсуство на систем за утврдување на реални надоместоци за експлоатираните ресурси од доделените концесии** - Надоместоците за експлоатираните ресурси не ги одразуваат реалните пазарни цени, поради што државата наплаќа многу низок процент од остварените приходи од продажбата на мермерните концесионери што отвора простор за сомнежи за коруптивни активности (извор: Конечен извештај на ДЗР за извршена ревизија на успешност „Ефикасност на постапките за доделување на правото за вршење на експлоатација на минерални сировини и реализација на склучените договори, со посебен осврт на мермерот“ и На кои ризици од корупцијата треба да се внимава во новото Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини?).
6. **Зголемено домашно и странско влијание за доделување на договорите за концесии** - Сосема очекувано е концесионерите преку претставници да вршат несоодветно влијание врз службениците во министерството и пратениците, што ќе доведе до лоши економски одлуки или закони кои ги фаворизираат приватните интереси пред јавната благосостојба. Постои ризик и од корупција кај надлежни регулаторни и надзорни тела, чија работа може

да фаворизира одредени поединци или групи, што ќе ги компромитира државните интереси и националните ресурси (извор: На кои ризици од корупцијата треба да се внимава во новото Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини?).

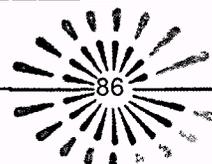
7. **Нејасни критериуми и долгорочни повластени тарифи за обновливи извори** - Системот на поддршка за производство од обновливи извори предвидува доделување статус на повластен производител и фиксирани тарифи до 20 години, но без прецизни, објективни и проверливи критериуми за рангирање на кандидатите и без транспарентна методологија за пресметка на тарифата. Ваквата недореченост овозможува фаворизирање на одредени компании, трансфер на значителни јавни средства (преку сметките на потрошувачите) и создавање рента која ја поттикнува политичко-бизнис коалицијата околу обновливата енергија. Овој ризик останува актуелен и со новиот Закон за енергетика од 2025 година. (извор: Антикорупциската проценка на легислативата - извештај за Законот за енергетика и Закон за енергетика).

Останати ризици од корупција:

8. **Недоследности при концесии за ископ на минерални сировини** – Честото доделување на концесии за каменоломи, песок и чакал се одвива без доволна транспарентност, со чести фаворизирања и отсуство на студии за оценка на влијанието на животната средина што доведува до уништување на заштитените зони и ненаплатени надоместоци (извор: Извештајот од ревизија на успешност: Користење на водите за наводнување).
9. **Манипулации со набавка и увоз на нафтени деривати** - Недоволната контрола може да дозволи увоз на ниско-квалитетно гориво за јавни установи, со потенцијална еколошка штета и финансиски загуби за буџетот (фокус групи).

Проценка на ризиците од корупција во секторот енергетика:

Реден број	Назив на ризик од корупција	Веројатност (1-3)	Влијание (1-3)	Вкупно (1-9)
1.	Недостаток на механизам за спречување на судир на интереси во секторот енергетика, рударство и минерални сировини	3	3	
2.	Слаби човечки и материјални ресурси во Министерството за енергетика, рударство и минерални сировини	3	3	
3.	Непотполна дефиниција на „блиски лица“ и недоволна заштита од судир на интереси	3	3	
4.	Широки дискрециони овластувања на Регулаторната комисија за енергетика и прекумерна регулација со подзаконски акти на областа енергетика	3	3	
5.	Отсуство на систем за утврдување на реални надоместоци за експлоатирани ресурси од доделените концесии	3	3	
6.	Зголемено домашно и странско влијание за доделување на договорите за концесии	3	3	
7.	Нејасни критериуми и долгорочни повластени тарифи за обновливи извори	3	3	
8.	Недоследности при концесии за ископ на минерални сировини	3	3	
9.	Манипулации со набавка и увоз на нафтени деривати	2	2	4



Секторот на енергетика во Северна Македонија претставува една од најкритичните области во однос на ризиците од корупција. Ова се должи на фактот што секторот е високо капитално-интензивен, тесно поврзан со политички и бизнис интереси и регулиран преку сложен и фрагментиран правен и институционален систем. Клучните механизми за регулација и одлучување – издавање лиценци, одобрување изградба на енергетски постројки, доделување на повластени тарифи за производство од обновливи извори и распределба на субвенции – се концентрирани во извршната власт и Регулаторната комисија за енергетика (РКЕ), со ограничен парламентарен и јавен надзор.

Еден од најзначајните ризици произлегува од фактот дека дел од најважните правила не се уредени со закон, туку со подзаконски акти, чие донесување се одвива со минимална транспарентност и без суштинско учество на јавноста или Собранието. Ваквиот систем овозможува дискрециони одлуки кои често се прилагодени на интересите на поединечни компании или групи, наместо на јавниот интерес.

Недоволната усогласеност на Законот за енергетика, како стариот, така и оној донесен во 2025 година со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси создава правна празнина, особено во однос на дефинирањето на поимот „блиски лица“. Ова отвора можност за директен или индиректен конфликт на интереси, кога функционери или лица поврзани со РКЕ или Министерството за енергетика, рударство и минерални сировини можат да имаат финансиски интереси во компании кои добиваат лиценци, субвенции или статус на повластени производители. Поддршката за производство на електрична енергија од обновливи извори, преку долгорочни повластени тарифи (до 20 години), претставува особено ризична точка. Недостатокот на транспарентни и прецизни критериуми за избор на субјекти кои добиваат повластен статус создава простор за фаворизирање и злоупотреба на јавни средства, што поттикнува т.н. политичко-бизнис коалиции.

Дополнителни ризици произлегуваат од ниските надоместоци за експлоатирани ресурси кои не ја одразуваат реалната пазарна вредност, зголемено домашно и странско лобирање со цел влијание врз регулативата, слабите човечки и материјални ресурси во министерствата и регулаторите, како и недоволната формализација на еколошките критериуми при оценување на енергетските проекти.

Во услови на слаба правна предвидливост, недоволна институционална одговорност и ограничена јавна контрола, постои висок ризик од коруптивни практики, клиентелизам, фаворизирање и злоупотреба на јавни ресурси. Овој сектор бара итни и системски реформи со цел зголемување на транспарентноста, зајакнување на институционалниот капацитет, подобрување на регулаторната рамка и воспоставување на механизми за отчетност.

Критериум	Оцена (1-3)	Објаснување
Веројатност на настанување	3	Постојат долгорочни и системски слабости кои создаваат висока веројатност за коруптивни практики: концентрирани дискрециони овластувања во извршната власт и РКЕ, слаб надзор, непрецизни критериуми за лиценцирање и тарифи, недостиг на транспарентност при донесување на подзаконски акти и зголемено лобирање на приватни интереси.



Влијание	3	Последиците од корупцијата во енергетиката се системски и сериозни: неправична распределба на јавни средства, нелојална конкуренција на пазарот, намалени буџетски приходи, оштетување на животната средина и пад на довербата во институциите. Со оглед на стратешката важност на секторот за националната безбедност и економскиот развој, влијанието е длабоко и долготрајно.
Вкупна оцена на ризикот	9 (многу висок)	Комбинацијата на висока веројатност и силно негативно влијание врз јавниот интерес укажува на критичен корупциски ризик во енергетиката. Потребни се суштински реформи во регулативата, транспарентноста и контролните механизми за намалување на овие ризици.

ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРИРОДНИ РЕСУРСИ

Секторот за животна средина и управување со природни ресурси следејќи ги глобалните случувања на оваа тема поврзани со климатските промени и потребата за поврзување со финансиското работење и сметководственото известување на секој ентитет, претставува клучна тема во целото општество која е и една од приоритетите на Националната развојна стратегија 2024-2044. Со оглед на тоа што оваа област опфаќа високо вредни јавни добра – како што се воздухот, водата, земјиштето, шумите и минералните сировини – одлуките поврзани со нивно користење, заштита и експлоатација често се донесуваат под влијание на економски и политички интереси. Недоволно разработените механизми за институционална контрола, преклопените надлежности, недостигот од отчетност и транспарентност, како и ограничената вклученост на јавноста, создаваат погодна почва за коруптивни практики да се одвиваат неказнето и со системска поддршка.

Ризиците од корупција во животна средина често не се изолирани случаи, туку се системски вкоренети, со тенденција да ја еродираат довербата во институциите и да го загорчат долгорочниот одржлив развој.

Анализата на ризиците од корупција во секторот животна средина и природни ресурси е направена врз основа на анализа на Законот за шуми („Службен весник на Република Македонија” бр. 64/09, 24/11, 53/11, 25/13, 79/13, 147/13, 43/14, 160/14, 33/15, 44/15, 147/15, 7/16 и 39/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија” бр.274/22, 255/24 и 59/25)⁶⁰, Извештајот од спроведена антикорупциска проверка на легислативата од областа на животната средина⁶¹, Истражувањето за процесот на доделување Б-интегрирани еколошки дозволи⁶² на Центарот за граѓански комуникации, Извештајот за корупција во областа на животната средина во Република Северна Македонија⁶³ изготвен со поддршка на Мисијата на ОБСЕ во Скопје и Извештајот од ревизија на успешност: Користење на водите за наводнување⁶⁴ на ДЗР.

Ризици од корупција во секторот животна средина и природни ресурси:

Системски ризици:

60 <https://www.mzsv.gov.mk/CMS/Upload/Закон%20за%20шумите/1.%20ЗАКОН%20ЗА%20ШУМИТЕ.pdf>

61 https://dsk.mk/wp-content/uploads/2022/09/Finalen-IPL_MKD-lektoriran.pdf

62 https://cid.mk/wp-content/uploads/ИСТРАЖУВАЊЕ-ЗА-ПРОЦЕСОТ-НА-ДОДЕЛУВАЊЕ-Б-ИНТЕГРИРАНИ-ЕКОЛОШКИ-ДОЗВОЛИ_compressed.pdf

63 https://www.osce.org/files/f/documents/e/1/527589_0.pdf

64 https://dzr.mk/sites/default/files/2023-01/167_RU_Koristenje_na_vodite_za_navodnuvanje_2022.pdf



1. **Недостаток на интегриран систем и контролен механизам со којшто ќе бидат опфатени сите индустриски капацитети кои со своите активности емитуваат штетни материи** – немањето на централизирана база на податоци со сите индустриски капацитети кои емитуваат штетни материи се остава простор за дискреција во определување на субјектите кои ќе бидат предмет на контрола од страна на инспекторите, што претставува значителен ризик од корупција (извор: Истражувањето за процесот на доделување Б-интегрирани еколошки дозволи).
2. **Недостатокот од клучни плански документи** - Регионалните плански документи, Плановите за управување со речни сливови, Урбанистичката документација на државно ниво и сл) - недостатокот од клучни плански документи се рефлектира во работењето и во начинот на донесување одлуки од страна на надлежните институции. Со оглед на фактот што просторното планирање на Република Северна Македонија е во значаен расчекор од законските обврски, заклучокот е дека со регионите се управува без да се има предвид одржливоста и заштитата на животната средина. Со секоја промена на власта се променуваат клучни одговорни позиции во јавните служби и тоа влијае врз континуитетот на работата на институциите. Генерална забелешка за сите закони е дека во нив не се дефинирани рокови во кои институциите мора да донесат клучни документи за да се избегне молчење на администрацијата. Ниту еден надлежен орган не води сметка дали навремено и стручно се однесуваат овие клучни документи. Тоа се рефлектира во политиките на управување без да постои доволна истраженост и регулација на просторот. Отсуството на клучни документи ја отвора вратата за корупција, особено затоа што во тој простор на нерегулираност се донесуваат привремени одлуки што се штетни и постои опасност поради нивната реализација понатаму да бидат регулирани со важечко законодавство (извор: Извештајот од спроведена антикорупциска проверка на легислативата од областа на животната средина).
3. **Недостаток на транспарентност и отчетност во примената на легислативата за заштита на животната средина** - Недоволна достапност на информации од јавен карактер, како недостиг на јавен пристап до дозволи, инспекциски извештаи и податоци за загадување. Нема објавени пречистени верзии на законите. Слабо вклучување на јавноста во донесување политики и постапки за дозволи. Никој во земјава не располага со точниот податок за бројот на доделени Б-интегриран еколошки дозволи што општините им ги издаваат на фирмите чие работење влијае врз животната средина. Според Регистарот што го води Министерството за животна средина и просторно планирање, иматели на Б-интегрирани еколошки дозволи се 278 компании. Сепак, истражувањето покажа дека дел од дозволите што ги доделиле општините не се објавени во Регистарот, додека дел од фирмите со вакви дозволи, иако ги затвориле инсталациите, сè уште се евидентирани во Регистарот. Немањето на точен регистар е значаен ризик од корупција, затоа што не може да се знае кој субјект има, а кој нема дозвола. Поради недостаток на транспарентност и отчетност во примена на регулативата, низ државата никнуваат диви депонии каде нерегистрирани оператори фрлаат или палат отпад за вагање на метал или за грејачка цел. Отровните аеросоли од таквото палење директно влијаат врз квалитетот на воздухот, а инспекциските

- служби ретко интервенираат. Понатаму нетранспарентната примена на законите доведе до доделување на голем број на концесии за мали хидроцентрали на притоки со висока еколошка чувствителност, врз основа на скратени или инвеститорски студии за влијание. Локалните заедници дознаваат за проектот дури кога започнуваат градежните работи, што поттикнува протести и сомнеж за коруптивни договори (извор: Извештајот од спроведена антикорупциска проверка на легислативата од областа на животната средина, Истражувањето за процесот на доделување Б-интегрирани еколошки дозволи и Извештајот за корупција во областа на животната средина во Република Северна Македонија).
4. **Преклопување на надлежностите и недостаток на координација помеѓу централните и локалните институции со надлежности во областа на животната средина** - Има преклопување на надлежностите на државните и локалните инспектори (но и на шумската полиција, на пример), а повеќе институции имаат законски надлежности за секторот животна средина (Министерството за животна средина и просторно планирање, Управата за животна средина, Државниот инспекторат за животна средина и општините) при што поради непрецизната регулација и преклопувањето на надлежностите се создава конфузија, простор за избегнување на одговорност и непотполна координација. Инспекторите имаат ниско ниво на отчетност и има ретко процесуирање на прекршоци. Отсуство на санкции или изрекување само условни казни кои немаат ефект на одвраќање. Во пракса се јавува институционална зависност (извор: Извештајот од спроведена антикорупциска проверка на легислативата од областа на животната средина и Истражувањето за процесот на доделување Б-интегрирани еколошки дозволи)
 5. **Прекумерна концентрација на надлежности во една институција или организациска единица во рамки на институцијата без надворешна контрола** – Концентрацијата на надлежности во еден орган на државна управа, како што се Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство или Министерството за животна средина и просторно планирање за издавање на различни видови на дозволи, одобренја, лиценци, како и за доделување на концесии претставува сериозен ризик од корупција. Така на пример во рамките на Министерството за животна средина и просторно планирање, истиот оддел ги подготвува правилниците, ги води постапките за концесии и ги издава водните дозволи. Оваа „едношалтерска“ поставеност ја елиминира внатрешната контрола и го зголемува ризикот од фаворизирање на апликанти што имаат политичка или бизнис поддршка (извор: Извештајот од спроведена антикорупциска проверка на легислативата од областа на животната средина и Извештајот за ризиците од корупција во животната средина во Република Северна Македонија).
 6. **Лобирање за пролонгирање на законските обврски за преземање на мерки и инвестиции за заштита на животната средина** – нотирани се случаи кога фирми со политичка поддршка успеваат да одложат скапи еко-инвестиции со аргумент дека регулативата е „премногу строга“ за моменталната економска состојба (извор: Извештајот за корупција во областа на животната средина во Република Северна Македонија).
 7. **Општините немаат регистри на загадувачи** – Немањето на регистар на загадувачи повторно остава простор за дискреција при инспекциски надзор над примена на законот, односно



определени субјекти кои можеби се загадувачи може да не подлежат на редовен надзор (извор: Истражувањето за процесот на доделување Б-интегрирани еколошки дозволи).

Останати ризици од корупција:

8. Општините не им ги пресметуваат надоместоците за поседување на Б-интегрирана дозвола на сите носители на дозволите - според Законот за животна средина, инсталациите што поседуваат Б-интегрирана дозвола се должни да ѝ плаќаат надоместоци на општината, и тоа по неколку основи: поднесување на барањето, измена на дозволата, пренос на дозволата, годишен надоместок за поседување дозвола, годишен надоместок за редовен надзор и надоместок за затворање на инсталацијата. Определувањето на висината на надоместоците се врши врз основа на бројот на местата на инсталацијата од кои се испуштаат емисии во животната средина, бројот на задолжителните услови и мерки утврдени во дозволата, видот и големината на емисиите во животната средина, како и врз основа на површината што ја зафаќа инсталацијата. Попрецизно, висината на надоместоците е регулирана со Уредбата за висината на надоместокот што треба да го плаќаат операторите на инсталациите кои вршат активности за Б-интегрирана еколошка дозвола. Според добиените податоци на ниво на инсталации, може да се воочи дека годишните надоместоци што ги плаќаат фирмите кои поседуваат Б-интегрирана дозвола се движат од само 915 денари до 22.860 денари. Гледано, пак, на ниво на општините, истражувањето открива дека приходите што ги остваруваат по овие основи се исклучително скромни. Во петгодишниот период од 2018 до 2022 година, годишно анализирани општини остварувале приход од само 1.220 до 165.017 денари. Големите разлики во остварените приходи во однос на Б-интегрираните дозволи отвораат сомнеж дека општините не им ги пресметуваат надоместоците за годишно поседување на Б-интегрирана дозвола на сите носители на дозволите (извор: Истражувањето за процесот на доделување Б-интегрирани еколошки дозволи).
9. Најниската цена како единствен критериум при јавните набавки за проектите и изработката на планската документација што е поврзана со управувањето во животната средина - Проектите и изработката на планската документација што е поврзана со управувањето во животната средина е предмет на тендери, приватни консултантски фирми и други ентитети, чија стручност е недоволно регулирана. Критериумите за избор на овие ентитети се многу општи, најчесто се избираат понудувачи што понудиле најниска цена за изработка на овие документи, без да се води сметка за нивната стручност. Наспроти тоа, научните истражувања се малубројни и се водат како доверливи. Генералните проблеми се рефлектираат низ примената на сите закони и области (извор: Извештајот од спроведена антикорупциска проверка на легислативата од областа на животната средина).
10. Невоспоставен Катастар на шуми и електронски систем за следење на дрвната масата - Во Јавното претпријатие „Национални шуми на Република Северна Македонија“ не е воспоставен катастар на шуми и шумско земјиште што според член 77 став 1 од Законот за шуми треба да биде востановен од органот надлежен за работите во шумарството. Поради наведеното, претпријатието е оневозможено да направи официјален попис на биолошките средства/шумите со кои стопанисува, за кое е обврзано со член 77 став 2 од истиот закон.



Спротивно на член 69-а од Законот за шуми, не е воспоставен ниту електронски систем за следење на дрвната маса. (извор: Извештајот од спроведена антикорупциска проверка на легислативата од областа на животната средина и Законот за шуми).

11. **Недостатокот на процедури и правила за само-мониторинг** - Самиот систем на само-мониторинг, поради недостатокот на процедури и правила им дозволува на загадувачите да прават манипулации со тоа што ќе го закажат мерењето во периоди на минимален произведен капацитет. Дополнително, истите приватни лаборатории кои ги вршат мерењата често работат и за фирмата-загадувач и за инспекторите, што создава очигледен судир на интереси и отвора врата за манипулација со податоците (извор: Извештајот за корупција во областа на животната средина во Република Северна Македонија).
12. **Дискреција при донесување на дозволите во однос на утврдување на гранични вредности и нивно донесување без проверка на лице место** - Во неколку случаи (познат е примерот со „Пејпер Мил“ во Кочани) граничните вредности во дозволата се поставени значително повисоко од европските стандарди, или пак се одобрени елаборати за складирање опасен отпад без теренска проверка (случај „Ремондис“). Тоа им дава квази-легален штит на операторите и ја обезвреднува казнената политика (извор: Извештајот за корупција во областа на животната средина во Република Северна Македонија).
13. **Неакредитирана државна лабораторија и стара опрема** - Државната лабораторија нема ИСО-акредитација за клучните методи, а мониторинг-станциите се често неисправни поради недостиг од резервни делови. Тоа им создава алиби на инспекциите да се потпираат на податоци обезбедени од самите загадувачи, што во практика ја отсекува можноста за непристрасна контрола (извор: Извештајот за корупција во областа на животната средина во Република Северна Македонија).
14. **Нетранспарентност на постапките за издавање на дозволи за ископ на песок и чакал** - Дозволите за црпење агрегат од речни корита се издаваат без јавна расправа, со објаснување дека се „регулира коритото“. Во практика материјалот оди во комерцијална продажба, а ерозијата и ризикот од поплави ги сноси локалното население (извор: Извештајот за корупција во областа на животната средина во Република Северна Македонија и Извештајот од ревизија на успешност: Користење на водите за наводнување).
15. **Селективна или одложена наплата на надоместоци за водно право** - Договорите со водните оператори утврдуваат временски план на уплати, но овој распоред често не се почитува. Некои компании добиваат неформални одложувања, додека други плаќаат навреме, а регистрите на Министерството и на операторите не се усогласени. Тоа овозможува акумулација на долгови и губење јавни приходи без јасен механизам за наплата (извор: Извештајот од ревизија на успешност: Користење на водите за наводнување).
16. **Недостаток на контрола на терен на сечата на шуми** - Теренските извештаи покажуваат дека концесионерите и дрвокрадците редовно ги пречекоруваат дозволените квоти, при што дел од шумската полиција и инспекторатот се вклучени во криминалната шема. Годишната економска и еколошка штета се мери во десетици милиони евра (извор: Извештајот за корупција во областа на животната средина во Република Северна Македонија).



17. **Непланска и неконтролирана сеча на шумски појаси за изградба инфраструктура** - Инвеститори на мали хидроелектрични централи и рудници добиваат дозвола да отстранат значајни шумски масиви за сервисни патишта или далноводи, без јасни компензациски обврски и без последователен мониторинг на поширокото влијание (извор: Извештајот за корупција во областа на животната средина во Република Северна Македонија).
18. **Не преземање на мерки за спречување и отстранување на дивоградби во охридскиот регион и отсуство на економска анализа на инвестициите** - и покрај заканата за губење на статусот на УНЕСКО-светско наследство, бројот на бесправни објекти во охридскиот крај продолжува да расте, а санкциите се симболични или изостануваат, што укажува на системско толерирање. И покрај меѓународните предупредувања, локалните и централните власти одобруваат урбанистички планови (пат А3, ски-центар, викенд-населби) во и околу Националниот парк Галичица без целосни или независни ЕИА, при што студиите често ги изработува самиот инвеститор (извор: Извештајот за корупција во областа на животната средина во Република Северна Македонија).
19. **Урбанизација на чувствителни зони** - Национални паркови како Маврово и мочуриштето Студенчишко Блато се соочуваат со станбени или туристички проекти спротивни на режимот на заштита, често потпомогнати од „креативно“ толкување на урбанистичките планови (извор: Извештајот за корупција во областа на животната средина во Република Северна Македонија).
20. **Одложување на донесување на закони за нови национални паркови** - Политички преговори со инвеститори доведуваат до пролонгирање на актите за прогласување на Маврово и Шар Планина, со што во меѓувреме продолжуваат концесии и градежни активности без строга заштита (извор: Извештајот за корупција во областа на животната средина во Република Северна Македонија).
21. **Нетранспарентно и селективно доделување/закуп на државно земјоделско земјиште** - Процесот за избор на корисници формално се води според утврдена методологија, но критериумите често се менуваат или толкуваат ad hoc, а бодовните листи не се објавуваат. Членовите на комисиите имаат широка дискреција да „претежнат“ субјективни параметри, што им овозможува да го насочат доделувањето на земјиштето кон политички или лично поврзани апликанти. На тој начин државниот ресурс се концентрира кај мала група привилегирани субјекти, а вистинските производители остануваат без пристап (извор: фокус групи).

Проценка на ризиците од корупција во секторот животна средина и природни ресурси:

Реден број	Назив на ризик од корупција	Веројатност (1-3)	Влијание (1-3)	Вкупно (1-9)
1.	Недостаток на интегриран систем и контролен механизам со којшто ќе бидат опфатени сите индустриски капацитети кои со своите активности емитуваат штетни материи	3	3	
2.	Недостатокот од клучни плански документи	3	3	
3.	Недостаток на транспарентност и отчетност во примената на легислативата за заштита на животната средина	3	3	



4.	Преклопување на надлежностите и недостаток на координација помеѓу централните и локалните институции со надлежности во областа на животната средина	3	3
5.	Прекумерна концентрација на надлежности во една институција или организациска единица во рамки на институцијата без надворешна контрола	3	3
6.	Лобирање за пролонгирање на законските обврски за преземање на мерки и инвестиции за заштита на животната средина	3	3
7.	Општините немаат регистри на загадувачи	3	3
8.	Општините не им ги пресметуваат надоместоците за поседување на Б-интегрирана дозвола на сите носители на дозволиите	3	3
9.	Најниската цена како единствен критериум при јавните набавки за проектите и изработката на планската документација што е поврзана со управувањето во животната средина	3	2
10.	Невоспоставен Катастар на шуми и електронски систем за следење на дрвната маса	3	3
11.	Недостатокот на процедури и правила за само-мониторинг	3	3
12.	Дискреција при донесување на дозволиите во однос на утврдување на гранични вредности и нивно донесување без проверка на лице место	3	3
13.	Неакредитирана државна лабораторија и стара опрема	3	3
14.	Нетранспарентност на постапките за издавање на дозволи за ископ на песок и чакал	3	3
15.	Селективна или одложена наплата на надоместоци за водно право	3	3
16.	Недостаток на контрола на терен на сечата на шуми	3	3
17.	Непланска и неконтролирана сеча на шумски појаси за изградба инфраструктура	3	3
18.	Не преземање на мерки за спречување и отстранување на дивоградби во охридскиот регион и отсуство на економска анализа на инвестициите	3	3
19.	Урбанизација на чувствителни зони	3	3
20.	Одложување на донесување на закони за нови национални паркови	2	3
21.	Нетранспарентно и селективно доделување/закуп на државно земјоделско земјиште	2	3

Секторот за животна средина и управување со природните ресурси е еден од најосетливите во однос на ризици од корупција, поради сложената законска рамка, преклопените надлежности и значајната економска вредност на природните ресурси. Идентификуваните ризици покажуваат дека недоречената и непрецизна легислатива, како и селективната примена на законите, создаваат простор за злоупотреби и нерегуларности во издавањето дозволи, доделувањето концесии и надзорот над загадувачите.

Прекумерната концентрација на овластувања во одредени институции, недоволната координација меѓу инспекциските органи и недостигот од ефикасен систем за следење на ресурсите резултираат со слаба транспарентност и ограничена јавна отчетност. Честите случаи на манипулации со интегрираните дозволи, манипулирани мерења на загадувачите и отсуството на независни лаборатории дополнително го ослабуваат системот на контрола.



Ризиците поврзани со управување со водните ресурси, шумите и заштитените подрачја укажуваат на толерирање на нелегални практики како нелегална сеча, урбанизација на чувствителни зони и експлоатација без соодветни еколошки проценки. Процесите на јавни набавки и доделување на државно земјоделско земјиште се карактеризираат со недостаток на транспарентност и широки дискрециони овластувања.

Влијанието на овие ризици врз јавниот интерес е сериозно – загрозување на квалитетот на животната средина, деградација на природните ресурси, губење јавни приходи и намалување на довербата на граѓаните во институциите. Системскиот карактер на овие ризици бара итни реформи за зајакнување на регулативата, транспарентноста, надзорот и јавната партиципација.

Критериум	Оцена (1–3)	Објаснување
Веројатност на настанување	3	Веројатноста за коруптивни практики е висока поради недоречената легислатива, селективната примена на закони, преклопените надлежности и слабата институционална координација. Недостигот на независен мониторинг и јавен надзор ја засилува оваа веројатност.
Влијание	3	Влијанието е сериозно – води до деградација на животната средина, неправична експлоатација на ресурсите, финансиски загуби за државата и ерозија на јавната доверба во институциите. Последиците се долгорочни и тешко поправливи.
Вкупна оцена на ризикот	9 (многу висок)	Комбинацијата на висока веројатност и системско влијание врз квалитетот на животната средина укажува на критично висок ризик од корупција, кој бара итни структурни мерки и засилен институционален надзор.

ЕДИНИЦИ НА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА И ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА НА ЛОКАЛНО НИВО

Единиците на локална самоуправа и јавните претпријатија на локално ниво претставуваат клучни чинители во обезбедувањето на јавни услуги, урбана инфраструктура, комунални дејности и управувањето со јавни ресурси од значење за секојдневниот живот на граѓаните. Иако децентрализацијата како процес има за цел приближување на институциите до граѓаните и зголемена ефикасност во управувањето, таа истовремено отвора и бројни предизвици во однос на одговорноста, транспарентноста и интегритетот.

Во пракса, локалната самоуправа поради природата на организацијата и блискоста со граѓаните може да претставува ризична околина за коруптивни процеси, особено во средини со ограничени административни капацитети, ниско ниво на надзор и силни партиски влијанија врз локалната власт. Честите примери на нетранспарентно распределување на буџетски средства, фаворизирање при доделување на општински ресурси, партиски вработувања, како и нефункционални механизми за контрола и отчетност, упатуваат на висок ризик за злоупотреба на службена положба и ресурси во корист на поединечни интереси, на штета на јавниот интерес.

Врз основа на идентификуваните индикатори, аналитички согледувања и податоци добиени од институционални ревизии и фокус групи, направена е сеопфатна процена на ризиците од корупција во овој домен, прикажана низ систематизирана табела според утврдени критериуми.

Анализата на ризиците од корупција во секторот единици на локална самоуправа и јавни претпријатија на локално ниво е направена врз основа на Збирниот извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи и ревизии на усогласеност на единиците на локалната самоуправа



согласно годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година⁶⁵, Анализа на дискреционите овластувања како потенцијален ризик од корупција⁶⁶ подготвена од Центарот за управување со промени во рамките на проектот „Поттикнување на доброто управување и реформите во јавната администрација“ финансиран од фондот National Endowment for Democracy (NED), Антикорупциска програма за јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост и сопственост на општините и Градот Скопје 2024-2025)⁶⁷

Проценка на ризиците од корупција во секторот локална самоуправа и јавни претпријатија на локално ниво:

Системски ризици:

1. **Несоодветно водење на деловната евиденција и несоодветни финансиски извештаи на единиците на локалната самоуправа** - неусогласеност на сметководствената со даночната евиденција на побарувањата по основ на данок на имот и комунална такса за фирма односно назив на деловна просторија во Општина Маврово и Ростуше. Општините Гевгелија, Делчево, Неготино и Центар немаат утврдено старосна структура на побарувањата по основ на данок на имот и комунална такса за фирма, односно назив на деловна просторија, можноста за нивна наплата и соодветно евидентирање. Не е воспоставена сметководствена евиденција на побарувањата по основ на: комуналните такси во Општина Неготино, надоместокот за легализација на бесправно изградени објекти и данокот на наследство и подарок во Општина Делчево, данокот на промет на недвижности и наследство и подарок во Општина Центар и надоместокот за Б - интегрирани еколошки дозволи во општините Гевгелија и Неготино. Поради неажурно и неуредно водење на деловните книги, утврдена е неусогласеност на билансните позиции во финансиските извештаи во Општина Маврово и Ростуше, и неусогласеност на електронската база на податоци со податоците од финансиските извештаи на Општина Гевгелија, што не е во согласност со одредбите на член 7 и 10 од Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници. Сето ова се сериозни ризици од корупција. Во општините: Делчево, Маврово и Ростуше и Неготино, утврдени се слабости во евидентирањето на залихите на материјалите и ситниот инвентар (канцелариски материјали, материјали за АОП, прехранбени продукти и пијалаци, средства за одржување хигиена и др.). Општините Гевгелија и Неготино во текот на 2023 година користат плаќања со пресметка (договори за цесија) кои се реализираат надвор од трезорскиот систем, односно не постапиле согласно одредбите од точка 25 од Упатството за начинот на трезорското работење (извор: Збирен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи и ревизии на усогласеност на единиците на локалната самоуправа согласно годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година).

65 Збирен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи и ревизии на усогласеност на единиците на локалната самоуправа согласно годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година

66 <https://cup.org.mk/publication/1%20ДО%20Општини%20извештај%20мкд%20.pdf>

67 [https://dsk.mk/wp-](https://dsk.mk/wp-content/uploads/2024/01/%D0%90%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%80-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%88%D0%9F-%D0%B8-%D0%90%D0%94_15.12.2023_%D0%A4.pdf)

[content/uploads/2024/01/%D0%90%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%80-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%88%D0%9F-%D0%B8-%D0%90%D0%94_15.12.2023_%D0%A4.pdf](https://dsk.mk/wp-content/uploads/2024/01/%D0%90%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%80-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%88%D0%9F-%D0%B8-%D0%90%D0%94_15.12.2023_%D0%A4.pdf)



2. **Несоодветен попис на средствата, обврските и побарувањата на единиците на локалната самоуправа** – буџетите и буџетските корисници на крајот на годината имаат обврска да ја усогласат состојбата на средствата и нивните извори искажани во сметководствената евиденција со фактичката состојба утврдена со пописот (инвентарисување), согласно член 21 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници член 29-35 од Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници. Во општините Гевгелија, Делчево, Неготино и Маврово и Ростуше утврдени се состојби кои се однесуваат на недоследна примена на законските и подзаконските одредби при спроведување на пописот на средствата и обврските и тоа: не извршен попис на нематеријални средства, градежните објекти, земјиштето, материјални средства во подготовка, паричните средства, материјали на залиха и средствата кои не се материјално евидентирани, а состојбата на обврските и побарувањата е утврдена врз основа на сметководствени податоци, без да се утврди правен основ за нивно постоење; пописните листи не содржат вредносни показатели и не е извршено материјално и вредносно усогласување на сметководствената со фактичката состојба утврдена со попис. По предлог на пописната комисија за расходување на дел од движни ствари извршен е отпис, без одлука на советот на општината (извор: Збирен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи и ревизии на усогласеност на единиците на локалната самоуправа согласно годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година).
3. **Слабости во постапките за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти** – кај ревидираните општини утврдени се слабости во постапките за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти и тоа: законски пропишаните рокови не се почитуваат при донесување на заклучок за прекин на постапката, урбанистичка согласност, заклучок за плаќање на надоместокот и решение за утврдување на правен статус на бесправен објект, што доведува до ненавремено информирање на барателите за дополнување на документацијата, пролонгирање на постапките и неможност на сопствениците навремено да го впишат имотот во Агенцијата за катастар на недвижности. Дополнителен недостаток е тоа што општините немаат подготвено и доставено годишен извештај до Министерството за транспорт и врски за користење на средствата од надоместокот за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, согласно член 20 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти, што влијае врз транспарентноста и отчетноста за нивното наменско користење (извор: Збирен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи и ревизии на усогласеност на единиците на локалната самоуправа согласно годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година).
4. **Недоследности во постапките за градење кои ги реализираат општините и општинските јавни претпријатија** - При изведување на активностите за изградба/реконструкција на улици, патишта, водоводна и канализациона мрежа, Општина Центар во две постапки во вкупна вредност од 233.558 илјади денари не ги почитува одредбите од Законот за градење и тоа поради несоодветност на вградените материјали надзорниот орган ја намалу вредноста на основниот договор, иако одредбите од договорот предвидуваат право на



договорниот орган поради нецелосно и некавалитетно извршување на работите да бара раскинување на истиот или активирање на гаранцијата за квалитетно извршување на договорот. За склучените анекс договори во кои се предвидени работи кои не се составен дел на основниот проект, не е изработена дополна на основниот проект, согласно член 69 од Законот за градење, каде е предвидено дека за вршење на измени инвеститорот е должен да поднесе барање кон кое приложува дополнување на основниот проект со извештај за ревизија, ниту е изработен проект на изведена состојба согласно член 51 од Законот за градење, во кој се прикажува фактичката состојба на изградената градба со сите промени направени во текот на градбата. Од страна на ревидентот при ревидирање на основниот проект не е извршена ревизија на сите фази од основниот проект, односно не се врши ревизија на предмерот и проектната пресметка на градежните работи, како што предвидува член 21 и член 44 став 5 од Законот за градење. Непостоење на капацитет во општините за изработка на квалитетен архитектонски и градежен проект доведува до градење на општински улици, водоводи и канализации само со „премер-пресметка“, без проект, надзор и примопредавање, што овозможува предимензионирани фактури и некавалитетни работи (извор: Збирнен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи и ревизии на усогласеност на единиците на локалната самоуправа согласно годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година и фокус групи).

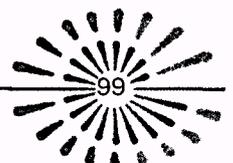
Останати ризици од корупција:

5. **Заобиколување на процедурите за плаќање преку трезор** - Општини со блокирана сметка прибегнуваат кон компензации и „пресметки“ меѓу доверители, што ги прави трансакциите непрегледни и лесни за манипулација (извор: фокус групи).
6. **Нетранспарентен закуп/продажба на имот** - огласите за закуп/продажба на имот во општинска сопственост се формулираат и објавуваат според однапред познат закупец, условите (цена, рок, критериуми) се „прилагодуваат“, а контролата за овозможување на пазарни услови е минимална (извор: фокус групи).
7. **Неформални дотации за јавните комунални претпријатија** - Комунални претпријатија добиваат средства од општините врз основа на непоткрепени извештаи за работа или заостанати долгови, што крие ризик од преголеми или фиктивни фактурирања и избегнување на одговорност за направените долгови (извор: Збирнен извештај за извршени ревизии на финансиски извештаи и ревизии на усогласеност на единиците на локалната самоуправа согласно годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година и фокус групи).
8. **Непочитување на договорите за јавно приватно партнерство** - Отсуството на надзор и внатрешна контрола над спроведувањето на договорите за ЈПП овозможува неактивирање на казни и пенали кога приватниот партнер доцни со инвестиција; за возврат, приватниот партнер обезбедува средства во форма на донации за политичка партија или други приоритети на градоначалникот (извор: фокус групи).
9. **Исплати на преземени финансиски обврски без комплетна документација** - Реконструкции на улици, јавно осветлување или детски градинки се плаќаат врз основа на



ситуации без фото-доказ, дневник на градба или записник за прием, оставајќи простор за фиктивен обем (извор: фокус групи).

10. **Неназначување на лица за пријава на корупција** - Повеќето општини немаат назначено лица кај кои може да се пријавува корупција. Дополнителен проблем е блискоста и познанствата во помалите средини (извор: фокус групи).
11. **Недостаток на внатрешни ревизори** - Многу општини или немаат внатрешен ревизор, или имаат склучено договор за меѓуопштинска соработка со кој користат внатрешен ревизор од друга општина. Често овие договори не се исполнуваат во целост поради ограничен капацитет на еден ревизор целосно да покрива две или повеќе општини. Таму каде што има внатрешен ревизор, постои ризик од негова потчинетост и работа во служба на градоначалникот како директен претпоставен. Ова се одразува и на конторлата на кавните претпријатија во општинска сопственост (извор: фокус групи и Антикорупциска програма за јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост и сопственост на општините и Градот Скопје 2024-2025).
12. **Политизирано именување директори на училишта** - Директорските места во општински основни/средни училишта често се доделуваат на партиски кадри преку манипулирани конкурси или како вршители на должност. Ваквото именување отвора простор за системски клиентелизам (извор: фокус групи).
13. **Партизација на управни/надзорни одбори** -на јавните претпријатија и јавните установи - управните и надзорните одбори на локалните јавни претпријатија и установи се пополнуваат со партиски лојални членови без стручни квалификации и јасно дефинирани критериуми (извор: фокус групи).
14. **Скриени вистински сопственици на општински добавувачи** - Непрегледноста на Регистарот на вистински сопственици овозможува фирмите што добиваат тендери да бидат контролирани од роднини или деловни партнери на функционери. Овој „фактор на анонимност“ создава можност за судир на интереси и договарање тендери без да се открие поврзаноста (извор: фокус групи).
15. **Недостаток на менаџерски критериуми и компетенции, како и отсуство на мерит постапка за избор на директори на јавните претпријатија** – Законот за јавните претпријатија не уредува соодветни критериуми ниту пак уредува мерит постапка за селекција на директори на јавните претпријатија (извор: Антикорупциска програма за јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост и сопственост на општините и Градот Скопје 2024-2025).
16. **Нетранспарентност на управни/надзорни одбори и финансиски извештаи** - Локалните јавни претпријатија не објавуваат полугодишни или годишни финансиски извештаи, ниту состав и биографии на членовите на УО/НО. Ова создава можност судирот на интереси (членови поврзани со изведувачи) и нефункционалното трошење да останат незабележани, а јавноста да нема алатка за надзор (извор: Извештаи на Државен завод за ревизија од спроведени ревизии на јавните претпријатија во периодот од 2021 – 2025 година и фокус групи).



Проценка на ризиците од корупција во секторот локална самоуправа и јавни претпријатија на локално ниво:

Реден број	Назив на ризик од корупција	Веројатност (1-3)	Влијание (1-3)	Вкупно (1-9)
1.	Несоодветно водење на деловната евиденција и несоодветни финансиски извештаи на единиците на локалната самоуправа	3	3	
2.	Несоодветен попис на средствата, обврските и побарувањата на единиците на локалната самоуправа	3	3	
3.	Слабости во постапките за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти	3	3	
4.	Недоследности во постапките за градење кои ги реализираат општините и општинските јавни претпријатија	3	3	
5.	Заобиколување на процедурите за плаќање преку трезор	3	3	
6.	Нетранспарентен закуп/продажба на имот	3	3	
7.	Неформални дотации за јавните комунални претпријатија	3	2	
8.	Непочитување на договорите за јавно приватно партнерство	3	2	
9.	Исплати на преземени финансиски обврски без комплетна документација	3	2	
10.	Неназначување на лица за пријава на корупција	3	2	
11.	Недостаток на внатрешни ревизори	3	3	
12.	Политизирано именување директори на училишта	3	3	
13.	Партизација на управни/надзорни одбори на јавните претпријатија и установи	3	3	
14.	Скриени вистински сопственици на општински добавувачи	3	3	
15.	Недостаток на менаџерски критериуми и компетенции, како и отсуство на мерит постапка за избор на директори на јавните претпријатија	3	3	
16.	Нетранспарентност на управни/надзорни одбори и финансиски извештаи	3	3	

Единиците на локална самоуправа и јавните претпријатија на локално ниво се меѓу најранливите сегменти во јавниот сектор кога станува збор за коруптивни практики. Ова се должи на неколку клучни фактори: слаб институционален капацитет, високо ниво на политичко влијание, ниска транспарентност, отсуство на ефикасни механизми за контрола и отчетност, како и недоволно развиена култура на одговорност и внатрешна ревизија.

Најчести форми на корупциски ризици кај единиците на локална самоуправа вклучуваат: политички мотивирано поставување на кадри (особено блиски до градоначалниците), недонесување на програми и планови со транспарентни критериуми, фаворизирање при распределба на буџетски средства, нетранспарентни или незаконски практики при издавање под закуп на општински имот, непочитување на процедури при легализација и урбанистичко планирање, како и манипулации со субвенции и трансфери до граѓански организации и спортски клубови.

Кај јавните претпријатија, ризиците се манифестираат преку нетранспарентно работење, недостиг на интерна ревизија, ангажирање кадар без јавна постапка, непочитување на законите за јавни набавки, непотпишани договори со корисниците, и слично. Дополнително, непостоењето на



функционални политики за информациска безбедност и нефункционален билансен систем, создаваат простор за манипулации, прикривање на финансиски средства и отежнување на надзорот.

Овие ризици се особено изразени поради слабата улога на институциите за надворешен и внатрешен надзор, ограничениот капацитет на ДЗР и другите контролни тела да вршат редовни и сеопфатни ревизии, како и ниското ниво на свесност и вклученост на граѓаните. Како последица, многу активности се изведуваат без соодветна правна, буџетска или ревизорска основа, со што директно се загрозува владеењето на правото и довербата во јавните институции.

Критериум	Оцена (1–3)	Објаснување
Веројатност на настанување	3	Веројатноста за појава на корупциски практики во единиците на локална самоуправа и јавните претпријатија во нивна сопственост е висока, што е резултат на неколку системски слабости. Честите промени во локалната власт водат кон поставување на партиски лојални кадри на клучни позиции без конкурс или транспарентна процедура, што овозможува клиентелистички мрежи и фаворизирање при донесување одлуки. Недоволниот број интерни ревизори или нивната зависност од извршната власт значително ја намалува ефикасноста на внатрешната контрола. Дополнително, слабиот граѓански надзор и недоволната транспарентност овозможуваат ризиците да се репродуцираат во повеќе општини и јавни претпријатија, без последици за одговорните лица. Присутни се добро познати шеми на коруптивно однесување, како фаворизирање при доделување средства, манипулација со договори, доделување субвенции без документирана основа, и недоволна отчетност при трошење јавни средства.
Влијание	3	Корупциските ризици кај локална самоуправа и јавните претпријатија во нивна сопственост имаат високо влијание врз јавниот интерес, бидејќи директно го засегаат секојдневието на граѓаните преку: влошување на квалитетот на јавните услуги (вода, отпад, улици), неправедна распределба на буџетски средства, злоупотреба на јавни добра и површини, како и создавање на чувство на неказливост. Финансиските средства често се распределуваат врз основа на лични и партиски врски, што ги дискриминира оние кои навистина имаат потреба од поддршка. Истовремено, ова доведува до фискална неодржливост на локалните буџети, потреба од централен „бел џокер“ при затворање на долгови, и опаѓање на довербата во институциите. Влијанието се шири и на пазарот – каде приватниот сектор не се охрабрува да учествува во јавните набавки поради перцепции за наместени постапки.



Вкупна оцена на ризикот	9 (многу висок)	Со оглед на тоа што и веројатноста и влијанието се оценети со највисока оцена (3), вкупната оценка на корупциски ризик е висока (9). Ова укажува на потреба од итно зајакнување на интегритетните механизми на локално ниво: транспарентни постапки за именувања, функционални системи на внатрешна ревизија, задолжително објавување на информации, јасно дефинирани критериуми за доделување средства, ревидирани политики за јавни набавки, како и граѓански мониторинг и засилена улога на надворешните надзорни тела. Потребна е и дополнителна професионализација на службениците и деконтаминација на управувачките структури од политички влијанија.
-------------------------	--------------------	--

ЗАКЛУЧОК

Процената на ризици од корупција претставува суштински инструмент за систематско разбирање на коруптивните појави, нивните причини и последици врз јавниот сектор. Спроведената анализа, која опфати повеќе извори на податоци, јасно покажува дека корупцијата и ризиците кои водат до неа се длабоко вкоренети во клучните управувачки и административни процеси, но и дека соодветните превентивни мерки и механизми за контрола можат значително да ги намалат овие ризици. Во таа насока, документот служи како основа за поставување на нови мерки и активности кои ќе бидат вградени во Националната стратегија 2026-2030.

Еден од клучните наоди на оваа проценка е тоа дека ризиците најчесто се јавуваат во хоризонталните области кои ги засегаат сите институции, како јавните набавки, вработувањата, управувањето со државен имот и јавни ресурси, издавањето дозволи и лиценци, инспекциските надзори и доделувањето на финансиска поддршка и субвенции. Овие процеси се најподложни на коруптивни практики поради нивната сложеност, недоволната транспарентност и простор за дискрециони одлуки. Дополнително, вертикалните или секторските области, како правосудството, здравството, образованието, полицијата, енергетиката и локалната самоуправа, се покажуваат како домени во кои ризиците се појавуваат во посебни форми, често предизвикани од ограничени ресурси, конфликт на интереси и политички притисоци.

Резултатите од анкетите и фокус-групите ја потврдуваат перцепцијата на јавноста и вработените дека главните слабости се наоѓаат во недостатокот на транспарентни постапки, слабата контрола, нефункционалните механизми за отчетност и влијанието на политиката врз кадровските решенија и управувањето со јавните ресурси. Повеќе од 2.800 учесници во прашалникот за самопроценка и 488 раководни лица кои одговорија на структурираните прашања го нагласија влијанието на овие фактори, посочувајќи на потребата за системски промени. Особено се издвојува високата перцепција на ризик кај процесите за вработување и јавните набавки, кои се наведуваат како најчести точки на коруптивни влијанија.

Процената, исто така, укажува на фактот дека постојат слабости во системите за интерна контрола и ревизија, како и во инспекциските механизми, што дополнително ги зголемува ризиците. Во голем дел од институциите постои недоволна координација меѓу органите на надзор, што води до преклопувања на надлежности или, пак, празнини во спроведувањето на законите. Недоволната дигитализација на административните постапки, ограничениот пристап до информации од јавен карактер и несоодветното управување со податоци ја намалуваат отчетноста и создаваат услови за коруптивно однесување.

Заклучно, оваа проценка на ризици претставува важен чекор кон градење на поефикасен систем за спречување на корупцијата и јакнење на владеењето на правото. Таа обезбедува јасна мапа на



најкритичните точки кои бараат приоритетни интервенции и е клучен извор на податоци за дијагностирање на мерки и активности кои ќе бидат интегрирани во новата Национална стратегија 2026-2030. Овој документ ја поставува основата за развивање на координирани и долгорочни решенија кои ќе обезбедат повисоко ниво на транспарентност, интегритет и доверба во институциите на државата.

ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА
СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА



Заменик претседател,
М-р Цвета Ристовска

РЕФЕРЕНЦИ

Јавни набавки

- 1) ИФЧП - Институт за фундаментални и човекови права (LBI-GMR) (2024). Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата. Скопје. Достапен на: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/10/Generators-of-Corruption-in-Procurement_MK.pdf
- 2) ЦГК - Центар за граѓански комуникации (2020). Мапирање на ризиците од корупција во јавните набавки на претпријатијата во сопственост на владата и на општините. Скопје
- 3) ЦГК - Центарот за граѓански комуникации (2022). Извештај од мониторингот и истражувањето на јавните набавки поврзани со заштитата на животната средина за детектирање на ризиците од корупцијашто го спроведуваат, Прорет: Приспособување кон климатските промени преку спречување на корупцијата во јавните набавки. Скопје
- 4) ЦГК - Центар за граѓански комуникации (2025). Дупки и недоследности во пријавувањето сопственост и интереси на функционерите на патот на откривањето корупција: Истражување за откривање евентуални судири на интереси и злоупотреба на моќ при јавните набавки кај политички експонираните лица. Скопје: Центар за граѓански комуникации. ISBN 978-608-4974-45-1.
- 5) Фокус групи

Вработувања и човечки ресурси во јавниот сектор

- 6) Транспаренси интернешнл-Македонија (2020). "Проценка на ранливост од корупција во политиките и постапките за вработување, со посебен фокус на непотизам, кронизам и клиентелизам", ISBN 978-608-66251-2-2, Скопје
- 7) УСАИД (2024). Анализа на ризиците од корупција во постапките за вработување во јавниот сектор. Проект „Партнерство против корупција“. Скопје
- 8) Законот за организација и работа на органите на државната управа
- 9) Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа
- 10) Закон за административните службеници
- 11) Уредба за спроведување на постапката за вработување на административни службеници
- 12) Уредбата за описите на категориите и нивоата на работните места на административните службеници
- 13) Закон за вработените во јавниот сектор
- 14) Правилник за содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор
- 15) Правилник за формата, содржината и начинот на водење на каталогот на работните места во јавниот сектор, начинот на определување на шифрите на работните места, како и начинот на внесување и бришење на работните места од каталогот
- 16) Методологија за планирање на вработувањата во јавниот сектор согласно со начелото за соодветна и правична застапеност, како и формата, содржината и образецот на годишниот план за вработување и извештајот за реализација на годишниот план за вработување
- 17) Закон за трансформација во редовен работен однос



- 18) Закон за работни односи
- 19) Закон за Народниот правобранител
- 20) Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025
- 21) Годишен Извештај за спроведување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за 2021, 2022, 2023 и 2024 година
- 22) Годишниот извештај за работа Државна комисија за спречување на корупција за 2021, 2022 и 2023 година
- 23) Извештај за работата на Народен правобранител за 2022 и 2023 година
- 24) CPM International OU (2021). Дискрециони овластувања во општото законодавство кое го регулира вработувањето. Скопје
- 25) CPM International OU (2021). Дискрециони овластувања во законодавството кое го регулира вработувањето во областа на здравството. Скопје
- 26) CPM International OU (2021). Дискрециони овластувања на законодавната власт со кои се регулира вработувањето во областа на културата. Скопје
- 27) CPM International OU (2021). Дискрециони овластувања во законодавството што го регулира вработувањето во образованието. Скопје

Надзор над спроведување на законите

- 28) ЦГК - Центарот за граѓански комуникации (2024). Слаби капацитети на инспекциските служби во општините. Скопје
- 29) Државен инспекторат за градежништво и урбанизам (2023, 2024). Годишен план за процена на ризиците од корупција во државниот инспекторат за градежништво и урбанизам. Скопје
- 30) Државен инспекторат за труд (2022). Методологија за процена на ризиците од корупција во државниот инспекторат за труд. Скопје
- 31) Инспекциски совет на РСМ (2024). Анализа на потенцијални „жешки точки“ за појава на корупција во работењето на инспекциските служби.
- 32) ДЗР (2021). Конечен извештај за извршена ревизија на успешност „Институционални капацитети на инспекторатите во Република Северна Македонија“

Издавање на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи

- 33) УСАИД (2022). Анализа на дискреционите овластувања во секторот здравство. Скопје
- 34) ДКСК (2023). Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупција за 2023 година. Скопје
- 35) European commission (2024). Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of regions. Brussels
- 36) Institute for Democracy Societas Civilis (2021). Anti-corruption review of the Law on Environment. Скопје
- 37) ДЗР (2024) Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефикасност на постапките за доделување на правото за вршење на експлоатација на минерални сировини и реализација на склучените договори, со посебен осврт на мермерот “. Скопје
- 38) ДЗР (2020). Ревизија на успешност: Ефикасност на политиките. мерките и активностите при доделување на водното право. Скопје



- 39) ЦГК - Центар за граѓански комуникации (2024). Застарени ГУП-ови, често менување ДУП-ови, голем број на дивогорадби и слаб инспекциски надзор во општините. Скопје

Управување со јавни ресурси и имот

- 40) ДЗР (2023) Конечен извештај за извршена ревизија на успешност на тема „Управување со државниот имот“, Државен завод за ревизија, Скопје, Република Северна Македонија
- 41) ЦГК – Центар за граѓански комуникации (2024а). Недоволна транспарентност и ниски цени при продажбата на државно градежно земјиште. ISBN 978-608-4974-38-3 . Скопје
- 42) ЦГК – Центар за граѓански комуникации (2023а). Мапирање на состојбата со објектите за спорт во општините. ISBN 978-608-4974-20-8. Скопје
- 43) OpenData.mk. (2023). База на податоци: Сите автомобили на Владата и општините. Достапно на: <https://www.opendata.mk/Home/TekstualniDetails/75?Category=1>
- 44) Државно финансирање во Северна Македонија: поправеден, посилен и потранспарентен систем. Достапно на https://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2025/01/mk_political-financing-policy-brief_12022025_cleaned.pdf

Правосудство

- 45) ОБСЕ (2023). Проценка на ризиците од корупција во правосудството во Северна Македонија. Скопје
- 46) GRECO (2024). Fourth evaluation round corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors the Second Addendum to the 2nd Compliance Report North Macedonia. GRECO
- 47) EC (2024). Accompanying the document Commission Implementing Decision approving the Reform Agendas and the multiannual work programme on the approval under the Reform and Growth Facility for the Western Balkans. European Commission.
- 48) Svetanoska, V. M., Worth, M., Koxha, K., Kurt, S., Markovic, Z., Mandic, S., . . . Smajli, F. (2024). Measuring Up: How Well are Western Balkan Countries Protecting Whistleblowers? USAID.

Полиција

- 49) GRECO (2023). ПЕТТИ КРУГ НА ЕВАЛУАЦИЈА Спречување на корупција и промовирање на интегритет кај централната власт (највисоките извршни функции) и органите за спроведување на законот ВТОР ИЗВЕШТАЈ ЗА УСОГЛАСЕНОСТ. GRECO.
- 50) Бабаноски, К., & Илиеска, Л. П. (2019). Одговорно полициско работење: ризиците од корупција во министерството за внатрешни работи. USAID.
- 51) Svetanoska, V. M., Worth, M., Koxha, K., Kurt, S., Markovic, Z., Mandic, S., . . . Smajli, F. (2024). Measuring Up: How Well are Western Balkan Countries Protecting Whistleblowers? USAID.
- 52) EC (2024). Accompanying the document Commission Implementing Decision approving the Reform Agendas and the multiannual work programme on the approval under the Reform and Growth Facility for the Western Balkans. European Commission.
- 53) Стојановски, А., Николовски, Д., Крушкарговска, Ф., & Мисини, И. (2024). ПЕРЦЕПЦИИ И СТАВОВИ НА ГРАЃАНИТЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА РАБОТАТА НА ПОЛИЦИЈАТА. Евротинк - Центар за европски стратегии.

Образование и наука



54) Бите, И., & Тасева, С. (2021). Дискрециони овластувања во законодавството кое го регулира вработувањето во областа на здравството. CPM International

55) Јавно здравство

56) Дамијан, С., Тасева, С., & Гоцевски, Д. (2021). Дискрециони овластувања во законодавството кое го регулира издавањето лиценци за извршување здравствени дејности по јавен повик. CPM International .

57) Бите, И. (2021). Дискрециони овластувања во законодавството што го регулира вработувањето во образованието. CPM International.

58) УСАИД. (2024). Дискрециони овластувања во здравството. Скопје

59) Црвенковски, Д. (2019). Здравството и корупцијата. USAID.

Транспорт, урбанизам и просторно планирање

60) Демијан, С., & Тасева, С. (2021). ДИСКРЕЦИОНИ ОВЛАСТУВАЊА ВО ЗАКОНОДАВСТВОТО КОИ РЕГУЛИРААТ ИЗДАВАЊЕ РАЗЛИЧНИ ВИДОВИ ЛИЦЕНЦИ И ДОЗВОЛИ ВО ОБЛАСТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА. CPM International.

61) Транспаренси Интернешнл. (2021). Анализа на правната рамка во областите на просторното планирање, урбанизмот и градежништвото со можни ризици од корупција и методологија за следење на препораките. УСАИД.

Енергетика

62) ДЗР (2023). Ревизија на успешност: Минерали и суровини. Скопје

63) NED (2023). На кои ризици од корупцијата треба да се внимава во новото Министерство за енергетика, рударство и минерални суровини? .

64) Аврамовски, Д. (2021). Антикорупциска проценка на легислативата - извештај за Законот за енергетика. Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје.

Животна средина и природни ресурси

65) Крстевска, Е. (2021). Извештај од спроведена антикорупциска проверка на легислативата од областа на животната средина.

66) ЦГК (2024). Истражување за процесот на доделување Б-интегрирани еколошки дозволи. Скопје

67) Дуковска, Ј. (2020). Извештај за ризиците од корупција во животната средина во Република Северна Македонија. OSCE.

68) ДЗР (2023). Извештај од ревизија на успешност: Користење на водите за наводнување. Скопје

Единици на локална самоуправа и јавни претпријатија на локално ниво

69) Анализа на дискреционите овластувања како потенцијален ризик од корупција⁶⁸ подготвена од Центарот за управување со промени во рамките на проектот „Поттикнување на доброто управување и реформите во јавната администрација“ финансиран од фондот National Endowment for Democracy (NED)

⁶⁸ <https://cup.org.mk/publication/1%20ДО%20Општини%20Извештај%20мкд%20.pdf>



- 70) Фахиќ, С. (2019). Отсуството на надзор како генератор на корупцијата во државните претпријатија. УСАИД
- 71) Извештаи на Државен завод за ревизија од спроведени ревизии на единици на локалната самоуправа во периодот од 2021 – 2025 година
- 72) Фокус групи

