

**ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА**

**НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА И  
СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ НА  
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

**(2020-2024)**

## Содржина

<b>ВОВЕД</b> .....	3
<b>1. ОСВРТ КОН ПРОЦЕНКАТА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА</b> .....	6
<b>2. ВИЗИЈА И МИСИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА</b> .....	9
<b>3. ЦЕЛИ НА СТРАТЕГИЈАТА</b> .....	10
<b>4. ХОРИЗОНТАЛНИ ОБЛАСТИ ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА</b> .....	13
<b>4.1. ЈАВНИ НАБАВКИ</b> .....	13
<b>4.2. ВРАБОТУВАЊА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР</b> .....	15
<b>5. ПРИОРИТЕТНИ ПРОБЛЕМИ ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА ПО СЕКТОРИ</b> .....	18
<b>5.1. ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ</b> .....	19
<b>5.2. ПРАВОСУДСТВО</b> .....	22
<b>5.3. ОРГАНИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ</b> .....	25
<b>5.4. ЗДРАВСТВО</b> .....	28
<b>5.5. ОБРАЗОВАНИЕ</b> .....	30
<b>5.6. ТРУД И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА</b> .....	34
<b>5.7. УРБАНИЗАМ И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ</b> .....	36
<b>5.8. ЖИВОТНА СРЕДИНА</b> .....	38
<b>5.9. СПОРТ</b> .....	39
<b>5.10. ЕКОНОМИЈА И БИЗНИС</b> .....	41
<b>5.11. ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА И АКЦИОНЕРСКИ ДРУШТВА ВО СОПСТВЕНОСТ НА</b> .....	45
<b>ДРЖАВАТА И НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА</b> .....	45
<b>5.12. МЕДИУМИ И ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО</b> .....	47
<b>6. НОСИТЕЛИ НА БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ</b> .....	50
<b>АКЦИСКИ ПЛАН НА СТРАТЕГИЈАТА</b> .....	51

## ВОВЕД

Корупцијата е еден од најгорливите и најдолготрајни проблеми на македонското општество. Негативните ефекти од корупцијата се огромни и далекусежни, протегаяќи се низ јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор. Корупцијата ја поткопува довербата во владините институции, ефикасното користење на јавните ресурси и претставува закана за општеството заради ерозијата на вредностите преку коруптивното однесување. Корупцијата е динамична појава која има многу форми и се поврзува со различни економски, правни, политички, социолошки и други фактори. Во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси на Република Северна Македонија (чл.2) под корупција се подразбира: „злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг”.<sup>1</sup> Понатаму, “под судир на интереси се подразбира состојба во која службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз непристрасното вршење на неговите јавни овластувања или службени должности”.<sup>2</sup>

Категорија која задолжително се разгледува при дискусија за корупцијата е интегритетот. Интегритетот е квалитет на дејствување во согласност со општо прифатените морални вредности и норми во корист на јавниот интерес. Интегритетот и корупцијата се две спротивставени појави, односно секое коруптивно дејство подразбира кршење на интегритетот.

Извештаите на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија, евалуациите на ГРЕКО, како и извештаите на други релевантни организации алармираат на тренд на долгогодишно влошување на состојбата во оваа сфера. Внатрешната перцепција на граѓаните на Република Северна Македонија вклучува доживување на корупцијата како начин на живот. Таа е длабоко и широко распространета во сите пори на општеството, што упатува на неопходноста од нејзино намалување, со стремеж кон нејзино искоренување.

Борбата против корупцијата бара систематизирани напори и целосна посветеност на сите чинители во општествениот живот во Република Северна Македонија. Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) има законска обврска да изработи петгодишна национална стратегија за спречување на корупција и судир на интереси (во понатамошниот текст Стратегија) со акционен план за нејзино спроведување.<sup>3</sup> Стратегијата ја усвојува Собранието на Република Северна Македонија. Ова е прв документ од областа на борбата против корупцијата што го усвојува највисокиот законодавен орган на земјата. Претходно, активностата на ДКСК беше заснована на четиригодишни државни програми за превенција и репресија на корупцијата. Во периодот 2003-2019, ДКСК усвоила четири вакви програми.<sup>4</sup> Тековната програма истекува на 31.12.2019 година.

Усвојувањето на Стратегијата од страна на Собранието на Република Северна Македонија ја потврдува сериозноста на проблемот на корупција. Причините за промената на стратешкиот

---

<sup>1</sup> Службен весник на РМ 12/2019

<sup>2</sup> Исто

<sup>3</sup> Закон за спречување на Законот за спречување на корупција и судир на интереси на Република Северна Македонија, Службен весник на РМ 12/2019

<sup>4</sup> <https://dksk.mk/index.php?id=70>

пристап во борбата против корупцијата главно се поврзани со неопходноста од поодлучна борба против корупцијата, вклучување на сите засегнати страни и потребата да се продолжи со неопходните општествени реформи. Успешната антикорупциска политика е дел и од процесот на евроинтеграции, а Стратегијата е темел за унапредување на законската рамка и преземање на реформски активности.

ДКСК е носител на процесот на изработка на Стратегијата и ќе ја координира нејзината имплементација, додека активна улога треба да имаат сите субјекти од јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор. Воедно, Република Северна Македонија е потписник на сите најважни меѓународни и европски конвенции и протоколи против корупцијата, што поставува обврски за дејствување во оваа сфера, но истовремено обезбедува можност за поддршка во борбата против корупција од други земји и меѓународната заедница.

Поаѓајќи од премисата дека оваа Стратегија е документ од насушна важност за целото општество, чија имплементација може значително да го промени текот на развој на македонското општество кон подобро, ДКСК примени широк, инклузивен и транспарентен процес на подготовка на Стратегијата. УСАИД обезбеди финансиска и експертска помош, посебно во делот на методолошкото поставување и водење на процесот на подготовка на Стратегијата.

Во таа смисла, подготовката на Стратегијата вклучи неколку подготвителни чекори:<sup>5</sup>

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

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

ДКСК формираше широка работна група со претставници од релевантните јавни институции, приватниот и граѓанскиот сектор. Во делокругот на работење на работната група беа поместени и активностите за проценка на ризиците од корупција, како појдовен елемент од процесот на изготвување на Стратегијата. Наодите од проценката на ризиците беа основа за натамошната работа на Стратегијата, насочена кон идентификување на приоритетните проблеми за борба против корупцијата и формулирање на соодветни мерки за нивно адресирање поместени во овој документ. За потребите на изработка на Стратегијата, во периодот септември – декември 2019 година беа одржани три тродневни работилници со работната група. Инпутот собран на работилниците е интегриран во оваа Стратегија. Понатаму, беше направено консултирање на расположливите информации на веб-страниците на релевантните институции, нивна анализа, вкрстување и оценување, со цел да се направи приоритизација на проблемите за борба против корупција кои се вклучени во овој документ.

---

<sup>5</sup> <https://dksk.mk/index.php?id=118>

При изработка на Стратегијата земени се во предвид следните документи:

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

Стратегијата е структурирана на следниот начин - краток осврт на проценката на ризици од корупција, визија, мисија и стратешки цели за нивна реализација, после што е поместен суштинскиот дел на Стратегијата – приоритетните хоризонтални области (јавни набавки и вработувања) и приоритетните проблеми во 12 сектори. Следи поглавје за носителите на борбата против корупција и судир на интереси, како и дискусија во поглед на имплементација на документот. На крајот од Стратегијата е поместен Акцискиот план за нејзиното спроведување.

Оваа стратегија првенствено е дизајнирана превентивно да се дејствува против корупцијата, односно преку зајакнување на регулативата, функционирање на правосудниот систем и враќање на довербата во него, јакнење на свеста и намалување на можностите за корупција да се придонесе за нејзино намалување. „Стоп на корупцијата“ е долгорочната одредница на борбата против корупцијата, а оваа Стратегија е заснована на реални процеси и цели кои треба да резултираат во нејзино постапно намалување. Имплементацијата на Стратегијата ќе прати силна порака до македонското општество дека борбата против корупцијата конечно навистина се реализира. Оттаму, оваа Стратегија треба да биде примарна на агендата на сите релевантни институции вклучени во нејзината имплементација.

## 1. ОСВРТ КОН ПРОЦЕНКАТА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА

Проценката на ризиците од корупција беше првиот чекор од процесот на подготовка на Стратегијата. Таа беше направена со цел наодите да послужат при процесот на изготвување на националната стратегија за борба против корупцијата и судирот на интереси. Проценката е изготвена во согласност со методологијата за проценка на ризици од корупција.<sup>6</sup> При проценката е користено макро гледиштето, односно направена е проценка на факторите на ризици на јавниот систем како целина. Во фокусот на проценката е утврдување на ризиците од корупција кои вклучуваат трошење на јавни пари или злоупотреба на службени позиции во јавниот сектор.

Проценката на ризици опфати неколку хоризонтални области каде се генерираат силни ризици од корупција, а воедно беше правена проценка и во рамките на повеќе сектори. Со проценката беа опфатени следните хоризонтални области:

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

Изборот на овие пет области беше направен од страна на работната група, согласно видувањата за значењето на секоја област, нејзиниот опфат, потенцијалот за корупција и влијанието врз општеството. Покрај овие пет хоризонтални области кои се детално обработени во проценката, работната група ги дискутираше и следните области кои имаат влијание врз појавата и практикувањето на корупција:

- Финансирање на политичките партии;
- Политичко влијание врз процесот на изготвување и усвојување на правна регулатива и
- Финансирање на медиуми и граѓански организации;

Првата област има свои специфичности во однос на потенцијалот и практикувањето на корупција во рамките на процесот на финансирање на политичките партии, меѓутоа нејзиното значење е исклучително важно во однос на последиците по однос на создавање/зајакнување на поволна околина за корупција. Имено, финансирањето на политичките партии дава можност за креирање на врски и моќни позиции кои подоцна може да се користат за корупција. Втората област претставува процес преку кој се создава недоречена регулатива и институционална поставеност на сегменти од јавниот систем кои стануваат извори на корупција.

Финансирањето на медиумите и граѓанските организации е област (процес) која беше дискутирана од страна на ДКСК и работната група во контекст на создавање на околина на влијание врз медиумите и граѓанските организации од страна на политичките партии и владата.

---

<sup>6</sup> [https://dksk.mk/fileadmin/user\\_upload/2019/Procenka\\_na\\_rizicite\\_od\\_korupci\\_a\\_02.10.2019\\_mk.pdf](https://dksk.mk/fileadmin/user_upload/2019/Procenka_na_rizicite_od_korupci_a_02.10.2019_mk.pdf)

Финансирањето на медиумите и граѓанските организации може да претставува основа за тргување со влијание, што е многу значајно при креирањето на јавното мислење кое наместо да ја поттикнува ќе ја загушува борбата против корупцијата. Исто така, во контекст на оваа област, важно е политичкото влијание кое е многу присутно во оваа сфера.

Во однос на секторите, проценката беше направена на следните сектори:<sup>7</sup>

- Правосудство;
- Полиција;
- Јавно здравство;
- Образование;
- Транспорт, урбанизам и просторно планирање;
- Економија;
- Заштита на животната средина.
- Спорт.

При вршење на проценката на ризиците од корупција по сектори (ресори), фокусот беше на предизвиците во оваа сфера во/за секторот (ресорот) како целина, а не на внатрешните предизвици на конкретните институции. Притоа, проценката на ризиците од корупција се направи преку разработување на предизвиците во јавниот сектор, додека приватниот и граѓанскиот сектор се анализирани од аспект на нивната интеракција со јавниот сектор во однос на можностите за корупција.

Врз основа на направените проценки на ризици од корупција по хоризонтални области и сектори беше направено нивно комбинирање со цел да се утврди кои се и каде се најголемите ризици од корупција за да се пристапи кон креирање на системски решенија за нивно намалување/отстранување во процесот на изготвување на Стратегијата. Од комбинацијата на оценките на ризици кај хоризонталните области се извлекоа следните заклучоци:<sup>8</sup>

- Јавните набавки и инспекцискиот надзор кореспондираат со сите други категории. Последователно, нивното влијание во општеството е највисоко.
- Вработувањата во јавниот сектор кои се релевантни за јавниот сектор и граѓаните, важни се на ниво на централна и локална власт, а се вршат во сите ресори за кои е правена проценка. Последователно, ризикот од корупција во оваа хоризонтална област во општеството е многу висок.
- Издавањето на одобренја, решенија, лиценци и дозволи кореспондира со јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор, се врши на ниво на централната и локална власт, а присутно е во доста сектори. Ризикот од корупција во оваа хоризонтална област во општеството е многу висок.
- Доделувањето на грантови, субвенции и државна помош кореспондира со јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор, се врши на ниво на централната и локална власт, а присутно е во доста ресори. Ризикот од корупција во оваа хоризонтална област во општеството е висок.

---

<sup>7</sup> Исто

<sup>8</sup> Исто

Во однос на секторите во кои се правеше проценка, главниот наод беше дека во сите анализирани сектори има определени ризици од корупција со различна тежина.

Врз основа на опсежната анализа на сите области/сектори на проценка, издвоени се следните заеднички именители кај сите анализирани сегменти во проценката:

1. Силно политичко влијание во јавниот сектор;
2. Проблеми во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество;
3. Недоречености во правната регулатива кои оставаат простор за злоупотреби и поттикнување на коруптивно однесување;
4. Проблеми со интегритетот на човечкиот фактор на ниво на општество и
5. Транспарентност, систем за надзор и контролни механизми во јавниот сектор.

Врз основа на наодите од проценката на ризици, беше усвоен следниот пристап за работа на Стратегијата:

- Од хоризонталните области беа посочени јавните набавки и вработувањата во јавниот сектор како процеси кои генерираат најмногу ризици за корупција, а нивната појавна форма е иста во сите сектори/релевантни сфери на општеството. Оттаму, тие се засебно адресирани во Стратегијата, во поглавје 4;
- Другите хоризонтални области се обработени низ призмата на специфичните проблеми во определени сектори;
- Наведените заеднички именители се детално адресирани во Стратегијата. Тие се пресликани во целите на Стратегијата, како и во приоритетните проблеми и мерки во секторите, согласно специфичноста на секторите;
- Политичкиот систем, медиумите и граѓанското општество се обработени како посебни сектори со цел детално елаборирање на политичкото влијание кое се појави како примарен проблем (наод) од проценката;
- Обработен е секторот економија и бизнис како спој на јавниот и приватниот сектор, низ чија интеракција се адресирани поголем дел од хоризонталните области опфатени во проценката;
- Вклучени се и неколку други сектори при работата на Стратегијата (труд и социјална политика, земјоделство и јавни претпријатија, додека полицијата е интегрирана во поширокиот сектор – органи на спроведување на законот). Пристапот на зголемување на опфатот на сектори е заради наодот од проценката дека во сите сектори имаат специфични проблеми поврзани со корупција. Оттаму, усвоениот пристап во Стратегијата се однесува на приоритизацијата на проблемите по сектори, а не на рангирање и приоритизација на секторите со најголема корупција. Оние сектори за кои се идентификувани проблеми од корупциска природа се обработени во поглавје 5.



## 2. ВИЗИЈА И МИСИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА

Стратегијата поаѓа од следните долгорочни определби

### *Визија:*

*Општество засновано на највисоки вредности на етика и интегритет кое на сите граѓани им овозможува рамноправен и чесен пристап до одговорни и транспарентни институции и го поттикнува економскиот развој на земјата*

### *Мисија:*

*Да се намали нивото на корупција и да се обезбеди јавната доверба кон вршењето на власта со јакнење на интегритетот, транспарентноста и отчетноста во сите сектори на општеството*

Визијата и мисијата ќе се реализираат преку целите на Стратегијата дадени во Поглавје 3.

### 3. ЦЕЛИ НА СТРАТЕГИЈАТА

Националната стратегија треба да придонесе да се намали нивото на корупција и да се обезбеди повисока јавна доверба кон работата на законодавната, судската и извршната власт, како и зголемување на интегритетот, транспарентноста и отчетноста во сите сектори на општеството. Ова ќе се реализира преку исполнување на следните стратешки цели:

#### 1. Зголемување на нивото на политичка одговорност

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

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

Политичките структури мора да ја почитуваат работата на независните тела, да им обезбедат доволни материјални и финансиски средства за работа и со најголем респект да се воздржат од било какво влијание врз нивната работа, како и од инволвирање во законски пропишаните процедури.

Во државната управа, како и во правните субјекти во кои државата и единиците за локална самоуправа остваруваат сопственички права, потребно е да се управува со политичкото влијание како тоа не би било прекумерно, непримерно и несовесно.

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

Систематското градење на општеството кое се темели врз индивидуален интегритет и отвореност на јавниот сектор е најодржливиот пристап во спречувањето на коруптивното однесување. Поради ова, потребно е континуирано да се вложуваат напори за зајакнување на интегритетот и транспарентноста во сите сегменти, а особено во градењето на јасни правила кои спречуваат конфликт на интереси, воспоставување и спроведување на етички стандарди, заштита на лицата кои пријавуваат корупција, пристап до информации и транспарентност во сопственоста на носителите на јавни функции, во финансирањето на политичките партии, располагањето со јавни средства и во процедурите за донесување закони.

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

Професионалниот и политички неутрален јавен сектор кој делува на правилен, транспарентен, етички, економичен, отчетен и ефективен начин е основното начело за спречување на корупцијата и јакнење на довербата на јавноста.

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

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

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

За правилно спроведување на донесениот закон, како и за спречување на неправилности и изнаоѓање на решенија за корупцијата, неопходно е зајакнување на механизмите за контрола и инспекција, подобрување на правната рамка и финасиските, човечките и материјалните ресурси, како и зајакнување на знаењата и вештините на вработените и нивната отпорност кон корупцијата.

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

Дигитализацијата на сите сектори на јавни услуги и нејзиното постојано подобрување, ја подобрува ефикасноста и пристапноста при испораката на јавните услуги, ги забрзува процесите, го намалува човечкиот контакт и можностите за корупција, овозможува висока транспарентност на сите нивоа, ја подобрува интеракцијата помеѓу граѓаните и власта и консултативните процеси, и ги олеснува контролите, анализата на податоци и откривање на корупција. Понатамошното развивање и употребување на Голем сет на податоци (Big Data), вештачка интелигенција и Блокчејн (“Blockchain”) технологијата, ќе ги подобрат алатките за спречување и репресија на корупцијата.

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

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

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

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

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

Треба да се поддржи интегритетот, транспарентноста, усогласеноста и доброто корпоративно управување во приватниот сектор со цел да се создаде конкурентно, фер и транспарентно опкружување за деловно работење за привлекување инвестиции и придонес за економски развој во земјата.

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

Подигањето на свеста за натикорупција и етика е неопходно во сите сегменти на општеството бидејќи информираната личност со интегритет е клучна во борбата против корупцијата. Покрај активности за општа свест, целните групи треба периодично да се обучуваат разбирање на штетните последици од корупцијата, антикорупциските алатки и етиката.

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

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

## 4. ХОРИЗОНТАЛНИ ОБЛАСТИ ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА

Проценката на ризици од корупција,<sup>9</sup> изготвена како подготвителен документ пред изработката на Стратегијата, покажа дека постојат неколку области кои хоризонтално се протегаат низ целиот општествен систем и генерираат многу висок ризик од корупција. Како посебно ризични со многу високо влијание врз општеството се издвојуваат јавните набавки и вработувањата во јавниот сектор. Овие две области се детално обработени во продолжение.

### 4.1. ЈАВНИ НАБАВКИ

Јавните набавки се една од најзначајните области (процеси) во секое општество. Преку јавните набавки се трошат голем дел од јавните пари на централно и на локално ниво. На договорите склучени по пат на јавни набавки во 2018 година биле потрошени финансиски средства во износ од 9% од БДП или 20.6% од централниот буџет на Република Северна Македонија.<sup>10</sup> Понатаму, јавните набавки се применуваат од страна на сите институции кои се дел од администрацијата и јавниот систем; тие се вршат во сите ресори; се изведуваат на централно и на локално ниво и при јавните набавки има меѓусебна интеракција помеѓу институции од јавниот сектор, како и интеракција помеѓу институции од јавниот сектор со деловни ентитети од приватниот сектор и со граѓански здруженија.

Приоритетни проблеми кои треба да се адресираат во секторот јавни набавки се:

- 1) Недоволна контрола врз однесувањето во постапките за јавни набавки на договорните органи;
- 2) Недоволната транспарентност и низок степен на интегритет на вклучените лица и институции.

#### Образложение на проблемите:

**Контролата во јавните набавки за време на спроведување на постапката за јавни набавки, што според новиот закон треба да ја врши Бирото за јавни набавки (БЈН) не функционира во вистинска смисла,** што и натаму остава простор за корупција поради слабиот надзор. Според мерењата на невладините организации, институциите (министерства, секретаријати, Собранието и општините и Градот Скопје) доброволно објавуваат најмалку информации за финансиското работење, вклучувајќи ги и јавните набавки. И покрај задолжението од Владата и обврските за институциите произлезени од Акцискиот план за Отвореното владино партнерство (2018-2020), само мал дел од институциите ги објавуваат на своите веб-страници плановите за јавни набавки, линкови до објавите на ЕСЈН на огласите за јавните набавки и тендерските документации, известувањата за склучен договор и за реализација на договорите,

<sup>9</sup> <https://dksk.mk/index.php?id=118>

<sup>10</sup> Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија 2019, Поглавје 5: Јавни набавки

како и самите договори за јавни набавки и нивните анекси. Од друга страна, 95% од испитаните граѓани изјавуваат дека немаат доволно информации за трошењето на јавните пари преку тендерите. **Има бројни примери на нерегуларности и корупција во јавните набавки** пред сè поради однесувањето на лицата вклучени во набавките (пр. протекување на тендерската документација до одредени понудувачи, пред нејзиното објавување), а поврзано со сè уште недоволната контрола и неказливоста на сторителите. Според истражувањето на Центарот за граѓански комуникации за транспарентноста, отчетноста и интегритетот во јавните набавки за 2018 година,<sup>11</sup> институциите просечно исполнуваат 55,2% од утврдените критериуми (од можни 100%) што значи дека значаен дел од јавните набавки се под сериозен ризик од корупција. Со цел надминување на овие состојби, потребно е **засилување на контролата и надзорот врз спроведувањето на јавните набавки; зголемување на интегритетот во јавните набавки и зголемување на транспарентноста во јавните набавки.**

---

11

## 4.2. ВРАБОТУВАЊА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Вработувањата во јавниот сектор претставуваат област која е директно поврзана со трошењето на јавни пари (платите на вработените во јавниот сектор се финансираат од централниот буџет или буџетите на единиците на локалната самоуправа), но има силно влијание и врз понатамошното креирање или спроведување на јавните политики, што повлекува долгорочни последици врз целото општество. Вработувањата во јавниот сектор ги опфаќаат и именувањата во управни и надзорни одбори во јавниот сектор чија непосредна последица е квалитетот на управување со односите институции. При вработувањата во државната администрација и јавниот сектор присутно е силно политичко влијание. Ова е повеќекратно нотирано во годишните извештаи на Европската Комисијата за напредокот на земјата. Процедури за привремени вработувања или договори на дело со примена на пониски критериуми се користат во многу случаи, со што се заобиколува Законот за административни службеници.

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

Приоритетни проблеми кои треба да се адресираат кај вработувањата во јавниот сектор се:

- 1) Неусогласеност на голем број на закони кои го регулираат вработувањето и кои овозможуваат политичко влијание, непотизам, кронизам и клиентелизам при вработувањата во јавниот сектор;
- 2) Неефикасно раководење, управување и надзор кај одделни органи на управата, агенции, јавни претпријатија и АД во државна сопственост;
- 3) Законската регулатива нема воспоставено мерит систем за евалузација на критериумите за процесот на вработување во јавниот сектор.

### Образложение на проблемите:

Постојат голем број на закони кои го регулираат вработувањето по сектори, области и институции кои се често менувани и неусогласени и не обезбедуваат еднаквост при вработувањето. Интерните акти за систематизација на работните места, исто така, се предмет на чести промени во делот на потребното образование и бројот на извршители, без да бидат засновани на функционална анализа и без реална оправданост дека бараното образование е соодветно за тоа работно место. Органите на државната управа, ЈП и ЕЛС, немаат пракса за објавување на актите за систематизација на своите веб страни. Дел од нив овие акти се со степен

на класификација така што вработувањата се без објава на јавен оглас. Сето ова влијае на транспарентноста при вработувањето и овозможува максимално искористување на дискреционите права на одговорните лица во овие процеси.

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

- *Укинување на можноста за времено вработување преку Агенции за времено вработувања.*
- *Укинување на можноста лицата кои се привремено вработени да поминат во редовен работен однос без редовна постапка за вработување*
- *Транспарентна проценка на реалните потреби на органите на државната управа, агенциите, инспекциските служби од централната власт и ЕЛС за бројот на вработени и нивната стручност*
- *Јасно дефинирање на видот на образование за конкретно работно место во актите за систематизација на работни места*
- *Зголемување на транспарентноста на вработувањата во јавниот сектор*

Материјалните закони со кои се уредува формирањето, работењето, раководењето и управувањето на одделни органи на управа, агенции, акционерски друштва, јавни претпријатија и др., не содржат критериум(и) за видот на образованието на раководните лица, ниту пак основни мерила, критериуми и минимум компетенции при изборот и именувањето на членови на управните и надзорните одбори. Актите за систематизација на работните места кај јавните претпријатија формирани од Владата на РСМ и ЕЛС или акционерските друштва во државна сопственост не ги опфаќаат раководните позиции, а доколку се опфатени, не е дефиниран видот на потребното образование. Изборот на членови на надзорни и управни одбори го врши основачот (Влада или Совет на ЕЛС) кои пак го вршат изборот на директор и/или заменик директор. Честа појава е нефункционалност на надзорните и управните одбори поради ненавремено именување на потребниот број на членови од страна на нивниот основач, или извршување на функцијата директор од страна на вршител должност неколку пати последователно од шест месеци.

Овие состојби придонесуваат за нестручност и непрофесионалност во раководењето, работењето и надзорот кај овие институции, го дерогира интегритетот на именуваните лица и ја доведува во прашање легитимноста на донесените одлуки од страна на органите на управување. **За надминување на ваквите негативни состојби потребно е:**

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

Законската регулатива од областа на вработувањата нема воспоставено јасен транспарентен начин за евалуација на критериумите за вработување применлив за јавниот сектор во целина. Постапките за вработување во здравство, образование, култура, социјална заштита се регулирани со посебни материјални закони, кои не предвидуваат објективен и транспарентен



начин на селекција на кандидати и бодувањето на различните фази на селекција како што е уредено со Уредбата за спроведување на постапката за вработување на Административни службеници.<sup>12</sup> За акционерските друштва во државна сопственост, кои вработувањата ги реализираат согласно Законот за работни односи, а кој не предвидува никакви критериуми, основачот-Владата нема воспоставено критериуми за јасен и транспарентен начин на евалуација на критериумите при вработувањата. Во такви околности, одлуките за вработувања често се базираат на субјективност на одговорното лице, кое со повикување на дискреционото овластување овозможува вработување на партиски членови, или на блиски лица. **Поради тоа неопходно е спроведување на следните мерки:**

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

---

<sup>12</sup> Службен весник 27/2018

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

Проценката на ризици од корупција,<sup>13</sup> анализирана во поглавјето 2 од овој документ, покажа дека ризици од корупција постојат во трите сектори – јавен, приватен и граѓански. При изработката на Стратегијата, фокусот беше на предизвиците поврзани со корупција во секторите како целина, а не на внатрешните предизвици на конкретните институции. Притоа, приватниот и граѓанскиот сектор главно се анализирани од аспект на нивната интеракција со јавниот сектор во однос на можностите за корупција.

Имајќи ја предвид комплексноста на трите сектори, а посебно на јавниот сектор кој во себе опфаќа доста (пот)сектори, а со цел да се обезбеди идентификување на најважните проблеми кои генерираат ризик од корупција, при изработката на Стратегијата се пристапи кон приоритизација на проблемите. Критериумите за приоритизација вклучуваа големина на проблемот, влијание внатре во секторот и врз пошироката општествена околина, како и придонес на решавањето/ублажувањето на проблемот врз намалувањето на степенот на корупција во земјата и во зајакнувањето на борбата против корупција и судир на интереси.

Во Стратегијата се опфатени следните сектори:

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

Во секој од овие сектори како многу силен ризик од корупција се идентификувани јавните набавки. Исто така, вработувањата во јавниот сектор повлекуваат многу силен ризик од корупција во сите набројани сектори, освен во секторот медиумите и граѓанското општество, додека во секторот економија и бизнис, кој е комбинација на јавниот и приватниот сектор, овој ризик се однесува само на делот поврзан со јавните институции. Јавните набавки и вработувањата во јавниот сектор се обработени во поглавјето 4 од оваа Стратегија.

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

---

<sup>13</sup> <https://dksk.mk/index.php?id=118>

## 5.1. ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ

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

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

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

### **Образложение на проблемите:**

Податоците од постапувањето на Собранието на Република Северна Македонија во законодавниот процес покажуваат дека **Собранието усвоило \_\_\_ закони во скратена постапка во периодот.....**<sup>14</sup> Во деловникот на Собранието нема критериуми за утврдување на сложеност и обемност на законите, како на измените и дополнувањата на постојните закони,

што на предлагачот му остава простор без доволно образложение да ја користи скратената постапка за носење на закони. Ова имплицира дека оваа постапка неоправдано се употребува заради задоволување на теснопартиски или групни интереси, *поради што неопходно е дополнување на Деловникот за работа на Собранието на РСМ со дефинирање на критериуми за сложеност и обемност на предлог на закони.*

Процесот на проценка на влијание на регулативата (ПВР процес) кој треба да се спроведува за секоја нова или измена на постоечка легислатива предложена од страна на Владата не се применува во пракса. Воедно, и покрај тоа што согласно Деловникот за работа на Владата, утврдена е обврска министерствата да обезбедат мислење од ДКСК по однос на предлозите на закони кои подлежат на ПВР, во 2018 година на мислење до ДКСК за антикорупциска проверка е доставен само еден закон.<sup>15</sup> *Сето ова упатува на потребата од уредување на ПВР процесот, преку донесување на нова методологија и промена на Деловникот за работа на Владата на РСМ.*

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

Согласно член 8-а од Изборниот Законик (ИЗ) и член 34 став 1 алинеа 3 од ЗСКСИ е утврдено дека од денот на донесување на Одлуката за распишување на избори не може да се започне постапката за вработување на нови лица или постапка за престанок на работен однос во државни и јавни институции, а започнатите постапки се ставаат во мирување освен во случаи на итни и неодложни работи. Со оглед дека **прецизно не се дефинирани случаите на “итни и неодложни работи”**, ниту во овие закони, ниту во материјалните закони кои го уредуваат вработувањето во поедини сектори, досегашното искуство покажа дека често се злоупотребува овој исклучок па истиот наместо исклучок станува правило. Истотака во ИЗ и ЗСКСИ нема одредби што го уредуваат прашањето за именување/ назначување на лица во органите на управување во јавниот сектор (директор, членови на надзорни и управни одбори). Имајќи во предвид дека изборниот период трае подолг временски период во кој се јавуваат ситуации каде потребно е именување и разрешување на лица во органите на управување, неопходно е да се уреди ова прашање со цел да се ограничи политичкото влијание во кадровската политика на јавните институции. *Овие прашања од изборниот процес потребно е да се регулираат преку измени и дополнување на Изборниот законик и ЗСКСИ.*

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

---

<sup>15</sup> Податоците се добиени од ДКСК

*неопходно е итно донесување на правила за начинот на кој треба да се одвива процесот на лобирање.*

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

Не постои механизам, ниту орган за ефикасно следење за реализацијата на извршеното медиумско претставување во изборна кампања. Агенција за аудио и аудиовизуелни и медиумски услуги (ААВМУ) е должна да го следи изборното медиумско претставување на радиодифузерите, но истото не се реализира во целост. ААВМУ доставува извештаи само за одреден број на национални телевизии и радија, а дел од радиодифузерите се оставени на неконтролирано медиумско претставување. На ова се надоврзува и проблемот со непостоење на регулатива за упис на интернет порталите во Регистарот на електронски медиуми кој го води ДИК. Последователно, ДИК како надлежен орган да врши исплата, нема законски механизам и основа за проверка на точноста на доставениот извештај за реализирани услуги. Тоа отвара реална можност за корупција во медиумите и политичко влијание врз истите во постизборниот период. *Поради тоа, потребно е воспоставување на законска обврска на ААВМУ да ги следи сите радиодифузери, електронски и печатени медиуми и интернет портали, кои објавуваат платено политичко рекламирање за изборна кампања што се финансира со средства на Буџетот на РСМ, како и законско дефинирање на интернет порталите.*

## 5.2. ПРАВОСУДСТВО

Правосудството е клучен сектор за владеење на правото. Ги опфаќа сите институции со надлежност да процесираат постапки и носат пресуди - обвинителствата, државниот правобранител, судовите, како и други релевантни тела - судскиот совет, советот на јавни обвинители, академијата за судии и јавни обвинители. Државната комисија за спречување на корупцијата е релевантна за овој сектор заради нејзината улога во борбата против корупцијата. Судската власт, согласно законот, се карактеризира со независност. Надлежно министерство кое ги предлага законите во оваа област е Министерството за правда.

Приоритетни проблеми кои треба да се адресираат во секторот правосудство се:

- 3) Недоволно ефикасен систем за јакнење на интегритетот на човечкиот фактор во судството и јавното обвинителство;
- 4) Недоволни материјални и кадровски ресурси, отсуство на автоматизиран систем за распределба и следење на предметите во јавното обвинителство и недоволна транспарентност во работата на Советот на јавните обвинители;
- 5) Отсуство на транспарентност во работата на Државното правобранителство на Република Северна Македонија.

### Образложение на проблемите:

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

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

*на АСЈ и на високообразовни институции и да учествува во научни проекти само по претходна согласност и утврдени критериуми на Судскиот совет.*

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

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

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

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

Изборот и разрешувањето на јавните обвинители е една од најзначајните функции на Советот на јавните обвинители. Токму затоа неприфатливо е чинот на избор и разрешување да се сведе само на гласање за определен предлог, без притоа секој од членовите на Советот непосредно и

јавно да го изнесе својот став, со соодветно образложение за причините поради кои гласал на определен начин. *Со измена на Законот за советот на јавните обвинители да се предвиди задолжително усмено образложување од страна на членовите на Советот за нивните одлуки за избор и разрешување на јавен обвинител.*

Сериозен проблем во работењето на јавното обвинителство е немањето на автоматизиран систем за распределба и електронски систем за следење на предметите. **Рачната распределба на предметите носи ризик од непринципиелно насочување на истите кон одредени обвинители**, а непостоењето на ефикасен електронски систем за следење на предметите ја ограничува транспарентноста и контролата. **Поради тоа потребно е воспоставување на автоматизиран систем за распределба и следење на предметите во јавното обвинителство.**

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



### 5.3. ОРГАНИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Во Република Северна Македонија, под тела задолжени за спроведување на закони, спаѓаат Министерството за внатрешни работи (МВР), Финансиската полиција (ФП) и Царинската управа (ЦУ). Исто така, многу битна улога во системот за правилно спроведување на законите и откривање неправилности имаат надзорните тела- инспекциските служби на централно и локално ниво, како и системот на внатрешни и надворешни финансиски контроли и ревизии.

Гореспоменатите тела, по природа на своите должности, честопати се изложени на понуди за корупција. Корупцијата кај нив е особено штетна затоа што предизвикува губење на довербата на граѓаните во клучните институции и системот, а со тоа и во целата структура на општеството и доведува до рушење на општествениот поредок. Затоа, неопходно е да се посвети големо внимание на овие тела, да се подобри нивната правна рамка, да се зајакнат нивните финасиски, материјални и човечки капацитети, како и интегритетот на нивните вработени.

Во евалуацискиот извештај на ГРЕКО за Република Северна Македонија 2019 (Петта рунда на оценување: Превенција на корупција и промовирање на интегритетот во централната власт (највисоки извршни функции)<sup>16</sup> и институциите за спроведување на законот) наведени се доста забелешки во однос на можностите за коруптивно однесување во овие институции и дадени се четиринаесет препораки за подобрување на состојбата во оваа област кои РСМ е обврзана да ги спроведе.

Приоритетни проблеми кои треба да се адресираат во секторот органи за спроведување на законот се:

- 1) Големи дискрециони овластувања на одговорните лица и нетранспарентност при вработувања и унапредувања во МВР;
- 2) Неефикасен систем за утврдување на професионална одговорност во органите за спроведување на законот;
- 3) Нејасно и непрецизно утврдени надлежности на инспекторатите;
- 4) Несоодветно постапување на инспекторите при исполнување на нивната надлежност;
- 5) Недоволно функционален инспекциски надзор во локалната самоуправа;
- 6) Раководството на институциите не ги спроведува препораките од внатрешната ревизија и ДЗР;
- 7) Влијание на одговорната личност во јавната институција на независната работа на внатрешната ревизија.

<sup>16</sup> <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168095378c>

**Образложение на проблемите:**

**Законот за внатрешни работи во однос на постапките за вработување и унапредување во МВР не обезбедува доволна транспарентност** и овозможува максимално искористување на дискреционите права. Нетранспарентноста се должи на тоа што Законот овозможува вработување без објава на јавен оглас за работните места утврдени со статус - овластени службени лица, како и поради фактот што актите за организација и систематизација на работните места во МВР се доверливи документи со степен на класификација. ***Подобрување ќе се постигне со поголема транспарентност во системот на вработување, унапредување и внатрешна систематизација.***

**Неефикасен систем за утврдување на професионална одговорност во органите за спроведување на законот.** Лицата со овластувања вработени во УФП и УФР во случај на повреда на должноста подлежат на дисциплинска постапка согласно Законот за административни службеници преку ад-хок формирана дисциплинска комисија. Не постои систем на внатрешна контрола и професионални стандарди во овие институции. Во МВР и ЦУ, утврдувањето на професионална одговорност се врши преку дисциплински комисији формиран од Министерот на МВР/Директорот на ЦУ од редот на вработените во организационите единици каде вработениот е распореден, што повлекува ризик за солидаризирање, неповедување постапка или неизрекување соодветна мерка, односно казна. ***За успешно откривање и санкционирање на неправилностите, потребно е да се зајакнат механизмите за внатрешна контрола во УФП и УФР и да се формираат централни дисциплински комисији во МВР и ЦУ.***

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

**Несоодветно постапување на инспекторите при исполнување на нивната надлежност.** При вршењето на работните задачи инспекторите настапуваат самостојно и одлуките за утврдената фактичка состојба, како и мерките и казните во услови на законски повреди, ги донесуваат самостојно. Поради надлежностите и структурата на инспекциите, тие може да бидат осетливи на корупција. ***Потребно е системски да се анализираат корупциските ризици при инспекциите и да се работи на нивно елиминирање, пред се' зајакнување на интегритетот на инспекторите, вклучувајќи ја и обврската да се поднесе пријава за нивниот имот и судир на интереси.***

Со процесот на децентрализација во Република Северна Македонија се вовеле категоријата “овластени општински инспектори” во единиците на локалната самоуправа, кои имаат статус на административни службеници. Притоа, **нема усогласување на надлежноста на државните и општинските инспектори.** Голем број општини имаат мала административна служба, заради што работите на инспекцискиот надзор ги вршат лица со овластување од градоначалниците кои често не располагаат со соодветни квалификации. За да се подобри системот на инспекциски надзор на локално ниво, ***потребно е да се унапреди правната рамка***

*на инспекцискиот надзор во ЕЛС и постојано да се работи на зајакнување на инспекциите и нивно пополнување со стручен кадар.*

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

Внатрешната ревизија согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола се формира во сите субјекти од јавниот сектор чиј просечен годишен буџет/финансиски план во последните три години го надминува износот од 50 милиони денари. Во спротивно, внатрешната ревизија се организира со ангажирање на ревизор од друг субјект од јавниот сектор или од ревизор/и од регистарот на внатрешни ревизори што го води Централната единица за хармонизација при Министерството за финансии. Сегашната организација на внатрешната ревизија не го спречува ризикот од влијание на одговорните лица во однос на независно постапување на ревизорите, професионалност во вршењето на ревизија, објективност на изнесените наоди, како и доследно спроведување на дадените препораки. Поради ова, ***потребно е да се обезбеди независност на работата на внатрешната ревизија и да се унапреди институционалната рамка на начин што извршувањето на работата на внатрешната ревизија во јавниот сектор да се воспостави нова единица во Министерството за финансии.***

## 5.4. ЗДРАВСТВО

Секторот здравство во контекст на оваа стратегија се состои од јавните институции кои се дел од централната и локалната извршна власт во Република Северна Македонија, а со надлежност за прашања од областа на здравствената заштита, јавните и приватни здравствени установи, како и веледрогериите. Тука првенствено се вбројува Министерството за здравство и самостојните органи во негов состав, Фондот за здравство, како и оперативните единици – клинички центри, поликлиники и други институции кои вршат дејност од областа на јавното здравство на централно и локално ниво.

Корупцијата во јавното здравство малку е третирана во релевантните извештаи за корупција, меѓутоа овој сектор често се посочува од страна на граѓаните во разни анкети за нивната перцепција или искуството во однос на коруптивните дејства. Во Министерството за здравство на Република Северна Македонија не се врши проценка на ризиците од корупција, ниту пак таа се споменува во некој од стратешките документи во овој сектор.

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

Приоритетни проблеми кои треба да се адресираат во секторот здравство се:

- 1) Нема ефективни критериуми за утврдување на договорните надоместоци (лимита/буџети) за здравствените установи (ЈЗУ и ПЗУ) и за цените на здравствените услуги и лековите;
- 2) Субјективизам при селекцијата на лекови кои се покриваат од јавните средства, односно од придонесите за здравствено осигурување на граѓаните и недоследно применување на регулативата за медицина базирана на докази;
- 3) Злоупотреби во постапките за давање/примање на донации, клинички студии и проекти;
- 4) Неетички практики при маркетингањето на лековите.

### **Образложение на проблемите:**

Нема систем на утврдување индикатори за квалитетно, навремено и целосно извршување на здравствените услуги на ЈЗУ, кои би биле и јавно достапни. Ова би било наменето за меѓусебна споредба на здравствените установи и проценка на објективноста на буџетите, но и за објективна проценка од страна на пациентите. Ваквата состојба отвора простор за влијание на одговорни лица за обезбедување на поголем буџет од ФЗОМ и покрај тоа што не се извршени доволно здравствени услуги. Поради непостоење на интегриран систем на податоци за трошоци на ЗУ, постои голема опасност од субјективност во утврдување на влезните трошоци кои учествуваат во формирање на референтната цена на здравствената услуга. Во методологијата за цени на здравствени услуги не е утврдено кој и кога може да поднесе барање за ревидирање на

цената, па најчесто тоа се прави по барање на ЗУ. Не постојат функционални механизми за контрола на цените и набавката на лековите со патентна заштита (т.н. „брендрави“) и лековите за кои има само еден регистриран и достапен лек во државата. ***Поради тоа потребно е воспоставување на транспарентност и ефективни критериуми за распределба на буџетот на Фондот за здравство по здравствени услуги и установи, како и дигитализација и поврзување на финансиско сметководствен менаџмент на даватели на здравствени услуги. Неопходно е прилагодување на системот за формирање на цени и јавни набавки на спецификите на лековите со монополска позиција на пазарот, согласно практиките и регулативите во развиените земји.***

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

Присутна е појава на прифаќање на донација која во суштина нема карактеристика на донација поради тоа што овозможува директна корист на давателот во иден период, но и донација која поради технолошка застареност имплицира големи финансиски издатоци за одржување и која поради роковите може да предизвика расходи за третман на медицински отпад. Не постои регистар ниту пак јавно достапен податок за донациите на лекови, опрема и клинички студии. Ваквата состојба овозможува злоупотреби при договарањата за прием на донацијата, ***поради што неопходно е да се прецизираат карактеристиките, условите и начинот на примање на донациите на ЈЗУ, а воедно податоците за донации на лекови, опрема и клинички студии да бидат јавно достапни.***

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

## 5.5. ОБРАЗОВАНИЕ

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

Корупцијата во образованието малку е третирана во релевантните извештаи за корупција, меѓутоа овој сектор често се посочува од страна на граѓаните во разни анкети<sup>17</sup> за нивната перцепција или искуството во однос на коруптивните дејства. Во Министерството за образование на Република Северна Македонија не се врши проценка на ризиците од корупција, ниту се споменува во некој од стратешките документи во овој сектор.

Приоритетни проблеми кои треба да се адресираат во секторот образование се:

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

### **Образложение за проблемите:**

Големите влијанија и дискрециони овластувања при вработувањето во образованието се среќаваат во сите нивоа на образование. При вработувањата на наставници во основното и средното образование, постојат пропишани критериуми и дадена е законска можност за интервју на кандидатите, при што е можно користење на дискреционото право на градоначалникот за избор на кандидат врз основа на интервјутото, во случај на исполнување на формалните критериуми од страна на повеќе кандидати. Дополнителен проблем е и разрешувањето на директори на основни и средни училишта пред истекување на мандатот за кој се избрани, без соодветно образложение, а под политички притисок.

За вработување на наставен кадар и за избор во наставно научни звања во високообразовните и научните институции постојат пропишани постапки и критериуми во Законот за високо образование. Вреднувањето на кандидатите и предлог изборот го врши трочлена рецензентска комисија во која двајца членови треба да бидат од потесната научна област, а конечната одлука за избор ја носи Советот на институцијата или Сенатот на Универзитетот во случај на избор во звањето редовен професор. Нема пракса на инспекциски надзор над рецензиите од Комисијата. Тоа создава можност за поширока примена на лични ставови и фаворизирање на определени кандидати од страна на Комисијата. Советот/Сенатот не мора да го потврди предлогот на рецензентската комисија, меѓутоа тоа е редок случај во пракса. При реализирање на постапките за вработување често се користи механизмот на привремено вработување на кандидатите, што и претходи на постапката за редовно вработување. Тоа претставува начин за влез на „селектирани“ кандидати во институцијата, кои најчесто се фаворизирани при постапката за редовно вработување.

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

**Недоволно изградените капацитети на државниот просветен инспекторат (ДПИ)** се проблем кој значително ги ограничува можностите за негово дејствување. Во сферата на инспекцискиот надзор, една од главните слабости е непостоењето на сѐопфатна методологија за постапување на ДПИ при вршење надзор. На ова се надоврзува и континуираниот недостиг од инспектори, особено за потребата на вршење вонредни инспекциски надзори. Сето ова претставува изразен ризик од притисоци, односно влијанија (партиски, пријателски или од трети лица) за наодите од извршените надзори. Со цел да надминат наведените проблеми, потребно е *да се воведат сѐопфатна методологија за работата на ДПИ; да се подигнат материјално-техничките услови, како и човечките ресурси на Инспекторатот; да се зајакне отпорноста на вработените во ДПИ од влијанија преку едукација и обуки и да се зајакнат механизмите за контрола на работата на инспекторите.*

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

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

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

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

**Акредитација на високообразовни институции, научни установи и студиски програми.** Законот за високо образование<sup>18</sup> предвидува воспоставување на Национален Совет за високо образование и научно-истражувачка дејност и Агенција за квалитет во високото образование, кои имаат надлежности во однос на акредитацијата на високообразовни институции, научни установи и студиски програми. Одредбите од овој Закон сèуште не се спроведуваат, иако Законот е на сила од мај 2018 година.

Во Законот, Агенцијата е дефинирана како „самостоен стручен орган“ со три органи (Одбор за акредитација, Одбор за евалуација и директор на Агенцијата). Одборите имаат обврска согласно Законот да испратат извештај за својата работа до МОН и до Националниот Совет, додека директорот чие избирање и разрешување е во мандат на Собранието на РСМ, нема обврска да го информира Собранието за работата на Агенцијата. Ова создава нејасна линија на одговорности и отсуство на механизми на контрола и истовремено создава широк простор за најразлични влијанија. Покрај тоа, недоречености има во однос на транспарентноста при

---

<sup>18</sup> Службен весник бр. 82/2018



изборот на членови на Агенцијата од страна Владата и критериумите врз основа на кои Интеруниверзитетската конференција ги избира членовите на Агенцијата и член од редот на студентите за Одборот за акредитација и за Одборот за евалуација. Во таа насока, потребно е *воспоставување на Национален Совет за високо образование и научно-истражувачка дејност и Агенција за квалитет во високото образование; измени и дополнувања на Законот за високо образование во функција на прецизирање на одговорноста на Агенцијата за квалитет на образованието; обезбедување на висока транспарентност во однос на изборот на членови на Агенцијата; обезбедување на висока транспарентност на работата на Агенцијата; преземање на активности за зачленување на Агенцијата во Европската мрежа на Агенции за обезбедување квалитет во високото образование (ЕНКА).*

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

## 5.6. ТРУД И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

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

Приоритетни проблеми кои треба да се адресираат во секторот труд и социјална политика се:

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

### Образложение за проблемите:

**Недостиг од надзор во постапките за остварување на права по основ на пензиското и инвалидското осигурување.** Комисијата за оценка на работната способност при Фондот на ПИОСМ, врз основа на чиј наод, оценка и мислење се стекнува правото на инвалидска пензија и други права по основ на инвалидност, се соочува со проблем на недостаток од кадар. Воедно, не се утврдени прецизни критериуми за одлучување, што доведува до голем број на поплаки/претставки по однос на нејзиното работење.

Комисија за ревизија на наод, оценка и мислење за утврдување на инвалидност, односно неспособност за работа при МТСП се соочува со предизвици при изборот на членовите на комисијата во смисла дека иако има воспоставен електронски систем за избор, можно е да има влијание од човечки фактор. Понатаму, постои недостаток на контрола при пресметка на стажот на осигурениците што доведува до ризик за злоупотреби од страна на вработени во ПИОМ, како и недоволен надзор над работата на ПИОМ од страна на МТСП.

Со цел надминување на наведените состојби, потребно е:

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

**Градењето на интегритет на личноста е дел од воспитниот и образовниот процес** од најмала возраст, во кој значајна улога имаат и установите за предшколска возраст. Во предучилишниот

период се развививаат карактерните особини кај детето и се усвојуваат моралните норми и вредности. Затоа е многу значајно во предучилишните установи за деца *да се воведуваат активности и програми за социо-економски развој во кои кај децата низ игра ќе се промовираат хуманите вредности, стимулирање на општествена одговорност, промовирање на врсничка поддршка (наместо насилство.) Исто така, треба да се зајакнат на надзорните и контролните механизми за изготвување и спроведување на овие едукативните програми.*

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

## 5.7. УРБАНИЗАМ И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

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

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

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

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

Приоритетни проблеми кои треба да се адресираат во секторот урбанизам и просторно планирање се:

- 1) Надвладување на приватниот над јавниот интерес при изготвување на просторни и урбанистички планови;
- 2) Недоволна транспарентност во постапките за просторно и урбанистичко планирање;
- 3) Недоволен надзор над изведбата на градбите од втора категорија.

### Образложение за проблемите:

Носењето на урбанистичките планови често е проследено со низа контраверзии и тензии, најчесто предизвикани од клинчот помеѓу јавниот и приватниот интерес. Процесот на урбанизација на просторот мора да обезбеди соодветен баланс помеѓу овие две, навидум спротивставени, компоненти. Во пракса, често пати, **профитот кој го носи градежниот бизнис успева да надвлее над потребата од хуманизација на просторот**. Чести се ситуациите на запоседнување на слободните јавните површини со станбено – деловни комплекси. Постојната регулатива овозможува неизведените површини на градежното земјиште со намена Д1 – парковско зеленило да можат да се пренаменат во друга класа. **Поради сето ова, неопходно е зајакнување на стандардите за просторно и урбанистичко планирање во корист на јавниот интерес и спречување на пренамена на планирани, а неизведени површини со Д1-парковско зеленило; Задолжително изготвување на стручна анализа при изработка на**

*урбанистичко-планска документација и Задолжително дефинирање на градбите од посебен интерес.*

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

Во делот на градежништвото присутна е состојба на градење кое не секогаш се изведува согласно одобрената градежно-техничка документација. Тоа особено се однесува на градбите од втора категорија, за кои не се издава одобрение за употреба и за кои техничкиот преглед го врши правно лице кое има лиценца за надзор. Согласно Законот за градење,<sup>19</sup> лиценцата за надзор се одзема од страна на Министерството за транспорт и врски доколку правното лице кое врши надзор изготви или завери писмен извештај со констатации кои не кореспондираат со фактичката состојба на градбата и тоа врз основа на предлог на градежен или овластен градежен инспектор. Со оглед дека ваквата мерка нема практична примена, *неопходно е да се обврзат инспекциските служби задолжително да иницираат постапка за одземање на лиценцата за надзор на правното лице доколку е констатирана неправилност со прикажување на неистинита состојба (член 38 став 5 и 6 од Законот за градење).*

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

---

19

## 5.8. ЖИВОТНА СРЕДИНА

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

Приоритетни проблеми кои треба да се адресираат во секторот животна средина се:

- 1) Невоспоставен интергиран систем за регионално управување со отпад;
- 2) Постојење на недозволива кумулација на надлежности кај лицата задолжени за животната средина во локалната самоуправа.

### Образложение за проблемите:

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

Поради недоволната/несоодветната кадровска екипираност, постои појава на одговорните лица за животна средина на локално ниво да им се доделуваат широк спектар на надлежности, односно задолжени се за издавање на еколошки дозволи и одобрување на елаборатите за заштита на животната средина, а истовремено вршат и инспекциски надзор, што од една страна предизвикува конфликт на интереси, а од друга страна неефикасност во извршувањето на своите обврски. **Ваквата недозволива кумулација на надлежности мора да се надмине преку доследно спроведување на регулативата, за што неопходно е спроведување на редовен инспекциски надзор врз ЕЛС од страна на Државниот управен инспекторат.**

## 5.9. СПОРТ

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

Приоритетни проблеми кои треба да се адресираат во секторот спорт се:

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

### Образложение на проблемите:

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

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

ефективно и во функција на спортистите. *Поради тоа, треба да се воспостави ефикасен инспекциски надзор во спортот и спортските објекти, како и едукација за интегритет и етика на спортските федерации, клубови и нивната администрација.*



## 5.10. ЕКОНОМИЈА И БИЗНИС

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

Приоритетни проблеми кои треба да се адресираат во секторот економија и бизнис се:

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

### Образложение за проблемите:

Во најголем дел од јавните институции постојат **долги, сложени и нејасни процедури со обемна документација за добивање разни дозволи, одобренија и други услуги**. Поради ова, често се наметнува потребата од директен контакт на барателите на услуги со администрацијата заради забрзување на постапката, нејзино скратување или олеснување. Ова раѓа висок ризик од корупција. За дел од услугите не постои јавно објавена постапка со наведување на сите потребни документи, роковите за коишто треба да се испорача услугата, трошоците поврзани со нејзиното добивање, итн. Уште помалку постои следливост на постапката, односно точен и навремен увид на барателот до каде е добивањето на документот или услугата. Не само што барателот на документот/услугата нема увид во фазата од постапката, туку и вработените немаат централен систем на следливост кој што би посочил на евентуално непотребно или подолго задржување на постапката кај одреден вработен што би можело да биде основа за

иницирање на корупција. Оттаму, *неопходна е дигитализација на издавањето на дозволи, уверенија и други услуги во јавната администрација на централно и локално ниво.*

**Не постои единствен регистар на доделена државна помош во Република Северна Македонија** кој би обезбедил детални информации, ажурирано и непречено следење на состојбата во однос на државната помош во земјата. Согласно постојната регулатива за државна помош, Комисијата за заштита на конкуренцијата (КЗК) има обврска да објавува годишен извештај со збирни (кумулативни) податоци за доделената помош во односната година, заснован на информациите што ги добиваат од институциите даватели на државна помош. Нема можност за добивање на податоци во реално време, ниту податоци по корисници на државна помош, што го оневозможува увидот од страна на граѓаните и заинтересираните страни во доделената помош. Последователно, не постои можност да се изврши анализа на ефектите од таа помош, да се провери дали помошта е правилно доделена, итн. Со ова се отежнува и работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата која има обврска да ја проверува оправданоста и да дава одобренија за помошта. Имајќи предвид дека вкупниот годишен износ на државната помош бил околу 40 милиони евра во 2018 за домашни компании и околу 15 милиони евра за економски оператори во сопственост на странски правни лица, овде постои голем ризик од корупција.<sup>20</sup> За подобрување на состојбата во оваа сфера, *во рамките на КЗК потребно е воспоставување, пополнување, јавно објавување и ажурирање на регистар со информации за секој облик на доделена државна помош.*

**Нема доволна транспарентност на концесиските договори, ниту соодветно развиени механизми за утврдување на реалниот концесиски надоместок за експлоатирани сировини.** На веб страната на Министерството за економија, постојат регистри на доделени концесии и договори за концесии за минерални сировини,<sup>21</sup> меѓутоа регистарот на договори содржи само податоци за носителот на концесијата (фирмата) и сировината која е предмет на концесија, додека целосните договори не се јавно објавени. Оттаму, нема можност за увид во условите на концесија доделени на пооделни носители на концесии. Понатаму, механизмите за утврдување и наплата на реалниот концесиски надоместок се недоволно развиени. Секоја концесија подразбира плаќање на надоместок во два дела – паушален дел кој се плаќа на годишно ниво (се утврдува при доделување на концесијата) и плаќање според количината на експлоатирана сировина. Концесионерите самите ја пријавуваат експлоатираната количина во односното министерство, вообичаено поткрепена со геодетски или друг соодветен извештај, меѓутоа давателите на концесии немаат пракса на контрола на објективноста на пријавените количини на експлоатирана сировина. Непостоењето на контролни механизми за количините на експлоатирана сировина генерира ризик од корупција. Со цел надминување на овие проблеми, потребно е *зголемување на транспарентноста на доделувањето концесии со јавно објавување на договорите за концесии; обезбедување на подеднаков концесиски третман на иста категорија на сировини; развивање на механизми за утврдување и наплата на реалниот концесиски надоместок за експлоатирани сировини и зголемување на контролата при експлоатацијата на сировините по доделени концесии.*

Во Република Северна Македонија **не постои регистар за имотот во државна сопственост, ниту има систематизирани информации за начинот на којшто се управува и располага со**

<sup>20</sup> <http://kzk.gov.mk/годишен-извештај-2018/>

<sup>21</sup> <http://www.economy.gov.mk/docs/registri>

**тој имот.** Ова отвора широк простор за недомаќинско управување со имотот на државата, односно граѓаните. Во однос на недвижностите во државна сопственост, Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост<sup>22</sup> пропишува обврска Агенцијата за катастар на недвижности да воспостави единствена евиденција врз основа на Единствен идентификационен број (ЕИБ) за недвижниот имот во државна сопственост, како и недвижниот имот во државна сопственост што го користат државните органи и правните лица основани од државата. Владата на Република Македонија на предлог на Агенцијата за катастар на недвижности го утврдува Единствениот идентификационен број (ЕИБ) за државните органи и правните лица основани од државата, кој е основа за единствената евиденција. Ниедна од наведените законски обврски досега не е исполнета.

Во однос на движните ствари, согласно членот 2 од Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, под поимот движни ствари и опрема се подразбира: опрема за сообраќај и за врски, специјален и универзален алат и опрема, борбени средства, орудија и опрема кои имаат наменски карактер за одбраната и безбедноста на Република Македонија, опрема за уредување и одржување на канцелариски и други простории и за вршење на технички, деловни, финансиски и други услуги, проектна документација, софтверски програми, долгорочни нематеријални средства и останати неспомнати средства што како долгорочни средства се користат за извршување на работите и задачите во земјата и во странство, како и движни ствари кои државните органи и правните лица основани од државата ги стекнале во сопственост со средства од Буџетот на Република Македонија, во стечајни постапки, судски постапки, по основ на наплата на побарувања, врз основа на доделени кредити, економска помош од странство или по пат на донации, согласно со начинот и условите утврдени во договорите за кредит, односно договорите за економска помош од странство, односно договорите за донации. Во Законот нема одредба кој треба да води евиденција на движните ствари во државна сопственост како на ниво на орган, така и на ниво на држава, значи не постојат законски одредби за воспоставување на централна единствена евиденција на движните ствари во сопственост на државните органи.

Во однос на акциите и уделите на државата во економски оператори, нема единствена и јавно достапна евиденција која би овозможила увид во ваквиот имот на државата.

*Со цел надминување на наведените состојбите, во сферата на недвижниот имот потребно е воведување на единствена евиденција преку донесување на подзаконски акт со кој ќе се утврди Единствениот идентификационен број (ЕИБ) за државните органи, правните лица основани од државата и на единиците на локална самоуправа; надградба на Електронскиот катастар во единствена евиденција за недвижниот имот во државна сопственост, како и недвижниот имот во државна сопственост што го користат државните органи и правните лица основани од државата, како и обезбедување на транспарентност со вградување на опција да се врши отворено пребарување на имотот во*

---

<sup>22</sup> Службен весник 78/2015, 106/2015, 153/2015, 190/2016, 21/2018 и 101/2019

*државна сопственост на дистрибутивниот портал<sup>23</sup> на Агенцијата за катастар на недвижности по разни критериуми.*

Во однос на движните ствари, потребно е *воспоставување на единствена евиденција преку измени и дополнувања на Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост во насока на јасно дефинирање на сите движни ствари во државна и општинска сопственост, како и одредби за воспоставување на централна единствена евиденција на сите движни ствари во државна сопственост и орган кој ќе биде задолжен да ја воспостави и понатаму да ја одржува единствената евиденција.*

Во однос на акциите и уделите, *потребно е да се воспостави регистар на акции и удели во државна и општинска сопственост и да се стави на располагање на сите заинтересирани страни преку отворен систем на пристап.*

Учеството на микро и малите претпријатија во процесот на креирање на економските и другите релевантни политики е мало. Не постои доволно развиена свест, ниту механизми за поттикнување на сериозен консултативен процес со помалите економски субјекти. Консултативниот процес на креирање на политиките, што вклучува носење на законски решенија и стратешки документи, често се спроведува формално, без почитување на законски дадените рокови и консултација на сите засегнати страни. Иако постои законска можност за вклучување на помалите претпријатија во јавниот процес на консултации, праксата покажува низок степен на нивно учество и придонес во креирањето на политиките. Од друга страна, големите фирми и моќни бизнис лидери имаат позиција да се наметнат во процесот на креирање на политики, што генерира ризик од корупција во функција на носење на поволни решенија во корист на определени бизнис интереси. Со цел подобрување на состојбите во оваа сфера, потребно е *зголемување на транспарентноста на процесот на креирање на политики и подигање на свеста кај помалите претпријатија за поактивно учество во креирањето на економски и други релевантни политики за водењето бизнис.*

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

---

<sup>23</sup> <https://ossp.katastar.gov.mk/OSSP>

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

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

Претпријатијата во доминантна сопственост на државата и локалната самоуправа се подложни на ризици од корупција поради поврзаноста со политички структури, некавалитетни политики за управување и недостаток од транспарентност и контрола. Тоа може да придонесе за појава на корупција и други злоупотреби.

Приоритетни проблеми кои треба да се адресираат во овој сектор се :

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

### Образложение за проблемите:

Работењето на претпријатијата во сопственост на државата и ЕЛС (јавни претпријатија и акционерски друштва) е регулирано со два закони. Законот за јавните претпријатија донесен во 1996 година<sup>24</sup> го регулира работењето на јавните претпријатија, а Законот за трговски друштва го регулира работењето на друштвата во сопственост на државата и ЕЛС.

Според истражувањата на Центарот за граѓански комуникации во целосна сопственост на државата и ЕЛС се 145 претпријатија чии годишни приходи надминуваат 700 милиони евра и во нив се вработени над 28.000 лица.<sup>25</sup> Сепак, не постои единствена официјална база на податоци на сите правни лица основани согласно горенаведените закони во кои државата и ЕЛС имаат целосна сопственост или одредени сопственички удели. Немањето единствена, јавно објавена база на податоци на сопствеништвото на државата и локалната самоуправа води кон нетранспарентно работење и неадекватен надзор кој би ги спречил ризиците од корупција. И покрај горенаведеното, овие претпријатија никогаш систематски не биле опфатени во државните програми за спречување на корупција.

Идентификацијата на претпријатијата во сопственост на државата и ЕЛС е предуслов за изработката на посебни антикорупциски мерки. ***Потребно е да се изработи единствен***

<sup>24</sup> Во периодот 1996- 2019, Законот за јавните претпријатија е менуван 17 пати

<sup>25</sup> Центар за граѓански комуникации, Финансиска анализа на работењето на државните претпријатија, 2019

*регистар кој треба да содржи податоци за претпријатијата и големината на уделот на државата и ЕЛС.*

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

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

## 5.12. МЕДИУМИ И ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО

Секторот медиуми ги опфаќа електронските, печатените и онлајн медиумите во Република Северна Македонија. Најголемиот дел од медиумите се регулирани со Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги<sup>26</sup> и Законот за медиуми.<sup>27</sup> Независно тело кое ја контролира работата на електронските медиуми (телевизија и радио) е Агенцијата за аудио и аудиовизуелни и медиумски услуги.<sup>28</sup> Законската регулатива ги уредува скоро сите важни прашања од оваа сфера, со исклучок на онлајн медиумите, кои не се признаваат како медиуми и нема законска регулатива за нивна евиденција и регулирање.

Секторот граѓанско општество се однесува на граѓанските организации (ГО) кои дејствуваат во различни области од општествениот живот. Основната правна рамка за ГО е дефинирана со Законот за здруженија и фондации,<sup>29</sup> а координацијата со јавниот сектор се остварува преку Советот за соработка со и за развој на граѓанскиот сектор<sup>30</sup> воспоставен во 2016 година, како и преку мрежа на државни службеници за соработка со граѓанскиот сектор.

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

Приоритетни проблеми кои треба да се адресираат во секторот медиуми и граѓанско општество се:

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

### Образложение за проблемите:

**Непостоењето на национална стратешка рамка** која ќе го определи правецот на развој на политиката за медиумите резултира во неизвесност во секторот и менување на законите од оваа сфера, согласно интересите на определени субјекти или лоби-групи. Тековно, постои Регулаторна стратегија за развој на аудио и аудиовизуелната дејност за периодот 2019-2023 година,<sup>31</sup> што претставува документ кој исклучиво се однесува на работата на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни и медиумски услуги. На оваа стратегија ѝ претходеа две национални

<sup>26</sup> Службен весник 184/13; 44/14; 101/14; 132/14; 142/16; 132/17; 247/18 и 27/19

<sup>27</sup> Службен весник 184/13 и 13/14.

<sup>28</sup> <https://avmu.mk/>

<sup>29</sup> Службен весник 52/2010, 135/2011 и 55/2016

<sup>30</sup> Одлука на Владата на РСМ, Службен весник 98/2016

<sup>31</sup> <https://avmu.mk/wp-content/uploads/2019/03/Регулаторната-стратегија-за-периодот-од-2019-до-2023-година.pdf>

Стратегиите за развој на радиодифузната дејност (2007 – 2012 и 2013 – 2017) чиј носител беше Агенцијата, односно Советот за радиодифузија (пред оформување на Агенцијата).

Како што е наведено во Регулаторната стратегија: „Сите утврдени активности (во претходните две стратегии, н.з.) чиј носител беше Агенцијата беа во целост реализирани, но праксата покажа дека Агенцијата не може да влијае врз останатите носители и да ги поттикне да ги реализираат активностите, што впрочем претставуваше и главниот проблем за реализација на двата стратешки документи. За да се обезбеди целосна реализација на стратешки документ од тој вид, односно гаранција дека секој субјект ќе ги реализира сопствените обврски преземени со стратегијата и прецизирани во акцискиот план, таа мора да биде донесена од страна на надлежните институции, односно надлежното министерство и усвоена од страна на Собранието на Република Македонија“.<sup>32</sup> Согласно оваа препорака, потребно е *изготвување и донесување на национална стратегија за развој на медиумите*.

Заради природата на својата дејност и големото влијание врз креирањето на јавното мислење, медиумите се појавуваат како значаен корисник на јавни финансии. Во пракса, **трошењето на јавните, а пред сè буџетските финансиски средства од страна на државните институции често се врши на нетранспарентен начин**, со селективност, привилегии и отсуство на отчетност и надзор над доделувањето и користењето на финансиската поддршка. Конкретно, буџетското финансирање на платената политичка програма за изборна кампања е потенцијален ризик за корупција и создавање на клиентелистички однос. Понатаму, врз основа на одлука на Владата на Република Северна Македонија донесена е програма<sup>33</sup> со која печатените медиуми добиваат државна помош за обезбедување на нивната одржливост. Меѓутоа, критериумите врз основа на кои се одобрува таквата помош се недоволно прецизни и овозможуваат ненаменско користење на доделените средства. За надминување на наведените состојби, потребно е да се *воспостави обврска за радиодифузерите, органите на државната управа (ОДУ) и единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) да доставуваат квартални извештаи за емитуваните/ наранчаните рекламни спотови во претходните три месеци; да се укине буџетското финансирање на платеното политичко рекламирање во изборните циклуси на партиите и да се зајакнат критериумите за доделување на државна помош за печатените медиуми*.

Постојната состојба во секторот медиуми упатува на отсуство на (само)регулација на онлајн медиумите. Тоа резултира во нивно неконтролирано делување во медиумскиот простор, како во поглед на исполнување на професионалните и етички новинарски стандарди, така и во поглед на нивното сопствеништво и финансирање. Професионалните стандарди примарно се предмет на саморегулација и дека така треба да остане, зашто за почитувањето на новинарските принципи треба да одлучуваат претставниците на професијата. Поради горе наведените причини, саморегулаторното тело треба да остане надлежно за следење на сите медиуми – печатот, радијата, телевизиите и медиумите базирани на интернет, без оглед на тоа преку која платформа ѝ се достапни на јавноста, но треба повремено да се самоевалуира и да ги утврдува областите каде се потребни подобрувања. Иако на европско тло сè уште се истражува како да се постигне поголема ефикасност на саморегулаторните механизми, за Република Северна Македонија е посоодветно да се зголеми моќта на саморегулаторното тело, отколку онлајн

<sup>32</sup> Регулаторна стратегија за развој на аудио и аудиовизуелната дејност 2019-2023, стр. 4

<sup>33</sup> <https://vlada.mk/node/19532>



медиумите да бидат поставени во соодветна законска рамка. Таа треба да ѝ овозможи на јавноста да распознава кои медиуми ги исполнуваат потребните критериуми за функционирање, кои се придржуваат до новинарскиот кодекс при своето работење и кои имаат транспарентно сопствеништво и импресум. Во таа смисла, **неопходно е зајакнување на саморегулацијата во однос на онлајн медиумите и надградување на регистарот на професионални медиуми (кој ги вклучува и професионалните медиуми).**

Постојниот модел на државно финансирање на граѓанските организации (ГО) во Република Северна Македонија е заснован на правна рамка која дава извесни параметри за планирање, дизајнирање, спроведување и набљудување, како и оценување на државното финансирање на ГО. При распределбата на средства кон ГО, институциите го имаат на располагање и незадолжителниот Кодекс на добри практики за финансиска поддршка на здруженијата на граѓани и фондациите.<sup>34</sup> Како извор на финансирање најчесто се користи централниот буџет, пред сè посебната буџетска ставка 463 - Трансфери до невладините организации. Праксата укажува различен пристап на институциите при доделување на средства на ГО, посебно во однос на критериумите за избор на ГО и потребите на институциите. Ваквата состојба генерира ризик од корупција. Потребата од унапредување на државното финансирање е веќе нотирана и интегрирана во „Стратегијата за соработка со и за развој на граѓанскиот сектор 2018–2020“<sup>35</sup> каде се предвидуваат специфични мерки за подобрување на институционалната поддршка и ко-финансирањето на ЕУ-проекти спроведени од страна на ГО.

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

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

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

<sup>34</sup> [https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/kodeks\\_finansiranje\\_130\\_2007.pdf](https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/kodeks_finansiranje_130_2007.pdf), пристапено на 15.12.2019

<sup>35</sup> <https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/Strategija2018-2020usvoena9102018.pdf>, пристапено на 15.12.2019

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

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

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

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

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

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

## АКЦИСКИ ПЛАН НА СТРАТЕГИЈАТА