

ПРОЦЕНКА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА

ЗА

**ПОТРЕБИТЕ НА СТРАТЕШКОТО ПЛАНИРАЊЕ НА БОРБАТА
ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

- Септември 2019 –

СОДРЖИНА

РЕЗИМЕ.....	3
Вовед.....	6
1. ОПСЕГ НА ПРОЦЕНКАТА НА РИЗИЦИ ОД КОРУПЦИЈА	8
2. ПРОЦЕНКА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА – ХОРИЗОНТАЛНИ ОБЛАСТИ/ПРОЦЕСИ	11
2.1. ЈАВНИ НАБАВКИ.....	11
2.2. ВРАБОТУВАЊА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР	16
2.3. ИНСПЕКЦИСКИ НАДЗОР	22
2.4. ИЗДАВАЊЕ НА РАЗЛИЧНИ ОДОБРЕНИЈА, РЕШЕНИЈА, ЛИЦЕНЦИ И ДОЗВОЛИ.....	26
2.5. ДОДЕЛУВАЊЕ НА ГРАНТОВИ, СУБВЕНЦИИ И ДРЖАВНА ПОМОШ	32
3. ПРОЦЕНКА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ПО СЕКТОРИ/РЕСОРИ.....	37
3.1. ПРАВОСУДСТВО	37
3.2. ПОЛИЦИЈА.....	41
3.3. ЈАВНО ЗДРАВСТВО	47
3.4. ОБРАЗОВАНИЕ	52
3.5. ТРАНСПОРТ, УРБАНИЗАМ И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ	58
3.6. ЕКОНОМИЈА	64
3.7. ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА	71
3.8. СПОРТ	78
4. КОМБИНИРАЊЕ НА НАОДИТЕ ОД ПРОЦЕНКАТА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА	83
4.1. Поврзаност на ризиците од корупција.....	83
4.2. Оцена на ризиците од корупција.....	85
4.3. Заеднички именители на ризиците од корупција.....	87
6. РЕГИСТРИ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА.....	93

РЕЗИМЕ

Проценката на ризиците од корупција е 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. 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 од корупција е направена со следниот опсег:

- Проценка на ризици по области (процеси) кои хоризонтално се протегаат низ целиот општествен систем и кои (нај)често вклучуваат интеракција помеѓу јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор (граѓаните и граѓанските организации). Опфатени се следните хоризонтални области (процеси):
 - Јавни набавки;
 - Вработувања во јавниот сектор;
 - Инспекциски надзор;
 - Издавање на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи;
 - Доделување на грантови, субвенции и друга државна помош.

- **Ризици од корупција на секторско ниво во јавниот систем** во секторите/ресорите со најголема изложеност/ризик од корупција. Оваа проценка ги опфати секторите (ресорите) за кои има основано мислење дека ризиците од корупција се значителни. Проценката на ризиците од корупција беше направена на следните ресори/сектори:
 - 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 области (процеси) и сектори (ресори) 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. Комбинацијата на оценките на ризици од корупција беше направена преку анализа на интеракцијата помеѓу хоризонталните области што беа предмет на проценка од корупција со јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор, нивоата на власт (централна и локална) и со избрани ресори кои беа предмет на проценка. Оваа комбинација е важна во поглед на влијанието на ризикот, односно колку повеќе хоризонталните области се поврзани со другите категории, толку нивниот опфат е поголем и потенцијално имаат поголемо влијание.

Од комбинацијата на оценките на ризици кај хоризонталните области (процеси) се извлекоа следните заклучоци:

- Јавните набавки и инспекцискиот надзор кореспондираат со сите други категории. Последователно, нивното влијание во општеството е највисоко. Се работи за исклучително силни ризици од корупција.
- 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 (процес) 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 ресори. Ризикот од корупција во оваа хоризонтална област (процес) 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 (процес) во општеството е висок.

Од комбинацијата на оценките на ризици кај секторите (ресорите) се извлекоа следните заклучоци:

- Многу силен ризик од корупција постои во секторите (ресорите): Правосудство; Полиција; Транспорт, урбанизам и просторно планирање, Економија и Заштита на животната средина.
- Умерено висок ризик од корупција постои во секторите (ресорите): Образование и Јавно здравство.
- Умерен ризик од корупција постои во секторот (ресорот): Спорт.

На крајот на проценката, со опсежна анализа на критичните точки на корупција кои беа идентификувани при секоја поделна проценка на ризиците од корупција, издвоени се следните заеднички именители кај повеќето области (процеси) и сектори (ресори):

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.

Секој од именителите е претставен со наведување каде истиот се појавува (во кој дел/процес од функционирањето на општеството), кои се критичните точки кои наметнуваат ризик од корупција и како ризикот би можел да се адресира. При проценката на ризиците се дадени само општите наоди во однос на заедничките именители кои треба да послужат при изработка на Стратегијата, а дефинирањето на конкретни и прецизни мерки треба да се изврши во текот на изработката на Стратегијата, согласно наодите на работната група за нејзина подготовка.

На крајот на овој документ е даден образецот на регистар за ризик од корупција кој ДКСК треба да го води за секој ризик поодделно, согласно нејзината одлука кои ризици треба да се следат.

Вовед

Во Законот за спречување на корупција и судир на интереси на Република Северна Македонија (чл. 18) е пропишано следното: „Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) донесува петгодишна национална стратегија за спречување на корупција и судир на интереси со акционен план за нејзино спроведување“ и „Државната комисија ја подготвува националната стратегија врз основа на претходно изготвена анализа на ризиците од корупција“.¹ Стратегијата се доставува до Собранието на Република Северна Македонија во чија надлежност е нејзиното усвојување.

Анализата на ризиците од корупција е составен дел од процесот на проценка на ризиците од корупција. Проценката се врши со цел да се утврди кои се ризиците со најголем степен на закана од корупција и со потенцијал за (нај)висока штета за да може истите соодветно да се адресираат во Стратегијата. Носител на активностите поврзани со проценката на ризикот е ДКСК, помогната од Иницијативата за поддршка на Северна Македонија, а финансиски поддржана од УСАИД.

За изготвување на Стратегијата, ДКСК формираше широка работна група со претставници од релевантните јавни институции 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.

Временскиот рок за вршење на проценката на ризиците од корупција беше определен за периодот август – септември 2019. Во наведениот период, како прв чекор во процесот на проценка на ризиците од корупција беше изготвена Методологија за проценка на ризиците од корупција во Република Северна Македонија. Во методологијата се претставени фазите на проценката на ризикот и дадени се упатства за конкретна проценка на ризиците од корупција. Потоа се пристапи кон вршење на проценката на ризици од корупција и подготовка на овој документ.

При вршење на проценката на ризиците од корупција беа утврдени следните ограничувања:

- Ниска расположливост на систематизирани податоци од определени области/сектори важни за проценка на ризиците од корупција (на пример: информации за извршени злоупотреби на службени позиции, должина на административните процедури и доставени пријави (жалби) од клиенти, податоци од извештаи на финансиска и друга контрола во јавните институции, итн.). Дел од овие информации постојат, меѓутоа не се систематизирани, ниту лесно достапни до заинтересираните страни;
- Ограничена пракса на вршење на проценка на ризици од корупција по области/сектори/институции. Многу е ограничен бројот на расположливи документи во јавните институции со сéопфатна, длабинска анализа која би послужила при проценката на ризици од корупција на национално ниво.

¹ Службен весник на Република Македонија 11/2019

- Праксата на анализа на законската регулатива од аспект на можностите за корупција е во зародиш. Бројот на вакви анализи е сèуште многу мал.
- Транспарентноста во однос на иницијативите за спречување/санкционирање на корупција и судир на интереси од страна на ДКСК е значително зголемена во 2019 година, меѓутоа сè уште нема соодветна база на информации која би овозможила брзо идентификување, проценка и следење на ризиците од корупција.

Наведените ограничувања сами по себе претставуваат ризик во однос на воспоставувањето на силен систем за борба против корупцијата и спречувањето на судирот на интереси и тие би требало соодветно да се адресираат во Стратегијата.

Заради ограничувањата во однос на изворите на информации, проценката на ризици од корупција главно беше изведена преку собирање на информации од засегнатите страни, консултирање на расположливите информации на веб страниците на релевантните институции, нивна анализа, вкрстување и оценување, со цел да се направи приоритизација на ризиците од корупција кои би требало да се адресираат. Исто така, при проценката беа користени релевантни извештаи од меѓународни институции кои содржат информации за ризични области/сектори во однос на корупцијата.

За потребите на изработката на методологијата за проценка на ризиците и вршењето на конкретната проценка претставена во овој документ беа одржани две работилници со работната група. Инпутот собран на работилниците е интегриран во проценката.

Мора да се нагласи дека тесната временска рамка за вршење на активноста, заедно со споменатите ограничувања наметна пристап на идентификување на најкритичните точки од корупција по области и сектори. Тоа дава основа за нивно адресирање во Стратегијата, а воедно и за пристапување кон понатамошна детална проценка на ризиците од корупција по области и сектори која би требало да се изведе како засебна и опсежна активност во секоја област (процес) и секој сектор (ресор) поделно кои се сметаат како критични во однос на генерирањето на ризици од корупција.

1. ОПСЕГ НА ПРОЦЕНКАТА НА РИЗИЦИ ОД КОРУПЦИЈА

Опсегот на проценката на ризиците од корупција беше определен врз основа на дефинираната цел **проценката да послужи за потребите на изготвување на националната стратегија за борба против корупцијата и судирот на интереси.** Очекуваните резултати од оваа проценка се да обезбеди информации за ризиците од корупција кои би требало да се адресираат во Стратегијата.

Имајќи ја предвид специфичноста на задачата, а во согласност со Методологијата фокусот да биде на утврдување на ризиците од корупција кои вклучуваат трошење на јавни пари или злоупотреба на службени позиции во јавниот сектор, проценката на ризици од корупција беше направена на следните области (процеси)/сектори:

А) **Ризици од корупција по области (процеси)** кои хоризонтално се протегаат низ целиот општествен систем и кои (нај)често вклучуваат интеракција помеѓу јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор (граѓаните и граѓанските организации). Проценката на ризиците од корупција во овој документ ги опфаќа следните хоризонтални области (процеси):

- 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 (процес), нејзиниот опфат, потенцијалот за корупција и влијанието врз општеството.

Покрај овие хоризонтални области (процеси), работната група ги дискутираше и следните области (процеси) кои имаат влијание врз појавата и практикувањето на корупција:

- Финансирање на политичките партии;
- Политичко влијание врз процесот на изготвување и усвојување на правна регулатива;
- 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. Политичкото влијание е интегрирано во системските/надворешните фактори на ризици кои се разгледуваат во овој документ.

Втората област претставува процес преку кој се создава недоречена регулатива и институционална поставеност на сегменти од јавниот систем кои стануваат извори на

корупција. Политичката волја и политичкото влијание е интегрирано во системските/надворешните фактори на ризици кои се разгледуваат во овој документ.

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. 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 (процес), важно е политичкото влијание кое е интегрирано во системските/ надворешните фактори на ризици кои се разгледуваат во овој документ.

Согласно мислењето на работната група за рангирање на пет области (процеси) кои треба да се обработат во оваа проценка на ризици од корупција, наведените три последни области (процеси) не се детално разработени, меѓутоа, како што е истакнато погоре, адресирано е политичкото влијание кое се огледува во/преку нив.

Б) Ризици од корупција на секторско ниво во јавниот систем во секторите/ресорите со најголема изложеност/ризик од корупција. Оваа проценка ги опфати секторите (ресорите) за кои има основано мислење дека ризиците од корупција се значителни. Проценката на ризиците од корупција беше направена на следните ресори/сектори:

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

Наведените хоризонтални области (процеси) и секторите (ресорите) беа избрани од страна на работната група како предметни области и ресори каде треба да се изврши проценка на ризикот од корупција. Ова беше направено врз основа на наодите од релевантни извештаи и стручното познавање на проблематиката од страна на членовите на групата и експертската помош обезбедена од Иницијативата за поддршка на Северна Македонија.

Согласно Методологијата, проценката на ризици од корупција беше заснована на т.н. макро гледиште, односно беше направена проценка на факторите на ризици од корупција на јавниот систем како целина. 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, како што е истакнато погоре, фокусот на проценката на ризиците од корупција е на 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 области (процеси) и сектори (ресори), беше пристапено кон 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.

2. ПРОЦЕНКА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА – ХОРИЗОНТАЛНИ ОБЛАСТИ/ПРОЦЕСИ

Во продолжение е даден приказ на проценката на ризици во секоја од хоризонталните области (процеси) кои беа обработени при проценката на ризиците од корупција. Согласно методологијата, проценката на ризиците од корупција е направена во три фази – идентификација, анализа и оцена на ризикот.

2.1. 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.² 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.

2.1.1. Идентификување на факторите на ризикот од корупција во областа (процесот) јавни набавки

При идентификувањето на ризикот од корупција во областа на јавните набавки беше пристапено кон собирање на информации за факторите на ризици по групи; системски или надворешни фактори на ризикот; институционални или организациски фактори на ризикот; човечки фактори и фактори поврзани со оперативниот процес од конкретната област (во случајот – јавни набавки). Идентификувани се критичните „точки“ во секоја група на фактори кои даваат можност за корупција.

Системски/надворешни фактори на ризикот од корупција:

- Постои единствена регулатива за јавните набавки која задолжително се применува од страна на сите институции. Новиот закон за јавни набавки од 2019 година во голема мерка е усогласен со ЕУ Директивата за јавни набавки од 2014, но потребно е натамошно усогласување во однос на јавно-приватните партнерства, концесиите и одбраната и усвојување на подзаконски акти со кои ќе се овозможи примена на Законот.³ Тековно, постои можност за различни интерпретации и примена на Законот во однос на подготвување на тендерска документација, избор на вид на постапка за јавна набавка, промена на обемот на работата после завршена тендерска постапка, а пред потпишување на договор, можност за поништување на јавната набавка, итн.

² Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија 2019, Поглавје 5: Јавни набавки

³ Исто

- Нема стандардизирана методологија за оценување на понудите, нема пракса на проверка на доказите за техничка способност, а надзорот над начинот на спроведување/поништување на тендерските постапки е слаб.
- Владеењето на правото се карактеризира со неефикасно спроведување на законите, бавност/неефикасност и неефективност на судските постапки во однос на случаи поврзани со јавните набавки.
- Функционирањето на институциите е отежнато кога има забрана за вршење на јавни набавки за време на политички изборни процеси, а посебно страдаат процесите каде има неопходност од континуитет на јавните набавки или продолжува работењето со добавувачите на кои им истекол договорот.

Институционални/организациски фактори на ризикот од корупција:

- Постои институционален систем на централно ниво кој има задача да се грижи за спроведување на законската регулатива за јавни набавки, меѓутоа системот за контрола на ризиците при јавните набавки, како и за покренување/процесирање на постапки во оваа сфера од страна на надлежните институции не е доволно развиен.
- Електронскиот систем за јавни набавки има доста слабости во однос на транспарентноста на постапките.
- Честото менување на регулативата има влијание врз човечките ресурси во институциите кои спроведуваат јавни набавки – потребни се постојани обуки и усовршувања.
- Во определени сфери не постојат соодветни институции за издавање на сертификати за квалитет и други документи неопходни за докажување на техничката и другата способност при конкурирање на тендери за јавни набавки.
- Надзорот над издавањето на референци за извршена работа од договорниот орган (дали референцата е одраз на реалната состојба) е слаб.
- Лошо планирање на јавните набавки за стоки и услуги кај кои не може да има застој за да не се наруши работниот процес што резултира во доцнење во постапката за јавната набавка што носи корист за постојниот добавувач кој продолжува да ги врши работите.

Човечки фактори на ризикот од корупција:

- Недостаток на интегритет кај лицата во договорниот орган (склоност за дејствување за лична корист).
- Подложност на политичко/партиско влијание
- Изложеност на притисоци на работа и/или во приватниот живот
- Недостаток на знаење и други компетенции
- Свесно практикување на судир на интереси

Фактори на ризик од корупција поврзани со процесот на јавни набавки:

<p>➤ Ризици од корупција има во сите фази од постапката на јавни набавки. Во пред-тендерската постапка, договорниот орган има право на одлучување за видот на јавната набавка и може да ги искористи недореченостите во законската регулатива за спроведување на постапка без оглас; може да се направи спецификација на тендерската документација во насока на фаворизирање на конкретна компанија; договорниот орган има право на одлучување за соодносот цена/квалитет при што може да се прават комбинации кои не се во корист на јавниот интерес на договорниот орган, туку на добавувачот.</p>
<p>➤ За време на тендерската постапка, можно е давање на нецелосни информации на заинтересирани страни во текот на тендерската постапка; доделување на набавката на повеќе пријавени фирми без да се почитува фактичката состојба на постоење на еден кандидат кој најдобро ги исполнува условите; можно е поништување на тендерската постапка без посебно образложение.</p>
<p>➤ Во пост-тендерската постапка, можна е промена на обемот и видот на набавка пред потпишување на договорот за јавна набавка (по завршена тендерска процедура) во корист на добавувачот; несоодветен надзор врз вршењето на работите, како и издавање на референца за завршена работа без таа да кореспондира на фактичката состојба на квалитет/квантитет/почитување на временските рокови.</p>

2.1.2. Анализа на ризикот од корупција во областа (процесот) јавни набавки

Анализата на ризикот од корупција има за цел да обезбеди вкрстување на наодите од идентификуваните фактори на ризикот со други специфични околности кои можат да имаат влијание врз ризикот.

Согласно идентификуваните фактори на ризици, критичните точки за корупција кај јавните набавки може да се сумираат на следниот начин:

- Предизвици што произлегуваат од правната и институционална рамка на системот за јавни набавки:
 - Недоречености во правната регулатива кои оставаат многу простор за злоупотреби;
 - Потреба од постојано надградување на капацитетите на институциите заради честото менување на регулативата;
 - Недоволно изграден/развиен систем за надзор на процесот на спроведување и реализирање на постапките за јавни набавки.
- Предизвици што произлегуваат од човечкиот фактор и процесот на јавни набавки:
 - Човечкиот фактор е клучен во сите фази на процесот на јавни набавки;
 - Политичко влијание или притисок врз надлежните лица во договорниот орган;
 - Малата општествена средина во земјата овозможува лесен и брз пристап до надлежните лица во договорниот орган, и оттаму произлегуваат обиди за влијание на заинтересираните потенцијални добавувачи врз договорниот орган.

- Предизвици што произлегуваат од други надворешни влијанија врз системот на јавни набавки:
 - Проблеми во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество;
 - Силно политичко влијание во функционирањето на јавниот сектор, вклучително и при јавните набавки;
 - Наметнување на влијанието/моќта на приватниот/граѓанскиот сектор врз процесите на јавните набавки:
 - Нарушување на конкуренцијата на пазарот преку договарање на цена помеѓу понудувачи од приватниот и/или граѓанскиот сектор (преку претходно добивање на класифицирани информации);
 - Отворање на постапки на јавни набавки за специфични стоки/услуги за кои постои монопол на пазарот од страна на конкретна фирма/граѓанска организација;
 - Непостоечки/нејасни механизми за брза и соодветна реакција од страна на надлежните институции за покренување на постапка при сомневање за проблематична јавна набавка;
 - Долг временски период на решавање на случаи на јавни набавки под сомнение дека се незаконски (се доведува во прашање ефектот од преземените дејствија за санкционирање).

Најчести форми на корупција кои се јавуваат при јавните набавки се:

- Поткуп
- Злоупотреба на службената позиција
- Тргување со влијание
- Откривање на класифицирани информации заради лична корист
- Договарање на цена помеѓу понудувачи
- Судир на интереси
- Самодоговарање (ангажирање на сопствена/роднинска приватна фирма/граѓанско здружение)

Од анализата произлегува дека јавните набавки претставуваат област за корупција во која **постојната правна, институционална и општествена рамка дава големи можности за коруптивни дејства. Тековно, интегритетот на човечките ресурси во јавните институции** кои се на раководни позиции и/или директно вклучени во постапките за јавни набавки **е клучен фактор дали ќе се случи корупција или не.** Слабото санкционирање на коруптивните дејства не е во прилог на јакнење на етичките вредности во општеството во целина (јавен, приватен и граѓански сектор).

2.1.3. Оценка на ризикот од корупција во областа јавни набавки

Оценката на ризикот од корупција во областа на јавните набавки е направена преку оценување на двата елементи на ризикот – влијание и веројатност, а врз основа на идентификацијата на факторите на ризикот и анализата на ризикот дадени погоре.

- **Веројатноста** критичните точки кај јавните набавки да „произведат“ корупција **е висока - оцена 3 (од 3);**
- **Влијанието** што овој ризик од корупција може да го има **е големо - оцена 3 (од 3)**, зашто јавните набавки се вршат во сите јавни институции на ниво на централна и локална власт, се протегаат низ сите владини ресори и влијаат на успешноста во спроведувањето на владините политики, а воедно во процесот на јавните набавки учествуваат јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор.
- Комбинацијата на висока веројатност и големо влијание на ризикот даваат највисока општа оценка ($3 \times 3 = 9$) на закана од корупција.

Заклучок: Јавните набавки претставуваат исклучително силен ризик од корупција.

2.2. ВРАБОТУВАЊА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Вработувањата во јавниот сектор претставуваат област (процес) 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 се анализираат пошироко, односно тука се вбројуваат и именувањата во управни и надзорни одбори во јавниот сектор чија непосредна последица е квалитетот на управување со односните институции. Врз вработувањата во јавниот сектор може да има изразено политичко влијание и практикување на коруптивно однесување.

2.2.1. Идентификување на факторите на ризикот од корупција во областа (процесот) вработувања во јавниот сектор

При идентификувањето на ризикот од корупција при вработувањата во јавниот сектор беше пристапено кон собирање на информации за факторите на ризици по групи – системски или надворешни фактори на ризикот, институционални или организациски фактори на ризикот, човечки фактори и фактори поврзани со процесот од конкретната област (во случајот – вработувања во јавниот сектор). Идентификувани се критичните „точки“ во секоја група на фактори кои даваат можност за корупција.

Системски/надворешни фактори на ризикот од корупција:

- 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. „Процедуре 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. Има контрадикторни одредби во Законот за внатрешни работи, кој им дозволува на вработените да бидат изземени од примената на Законот за административни службеници.“⁴

Јавна администрација:

- Основната правна рамка која го регулира вработувањето во јавната администрација е пропишана во Законот за административни службеници, меѓутоа е предмет на чести промени. Таа ја пропишува постапката за избор и основните критериуми за определена категорија на административен службеник, но дава широка рамка (пр. се бара високо образование за определена позиција, но не е конкретизирано од која област) што овозможува злоупотреби, односно вработувања на лица кои се со несоодветно образование според стручноста, а го задоволуваат формалниот услов за бараното ниво на образование.

⁴ Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија 2019, точка 2.1.2

<p>➤ Вработувањата во јавниот сектор се пропишани во повеќе закони, при што на конкретна институција може да се однесуваат два или повеќе закони кои меѓусебно не се усогласени.</p>
<p>➤ 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.</p>
<p>➤ Оценувањето на правната регулатива постои како инструмент, меѓутоа ретко се користи во насока на суштинско идентификување на ефектите од регулативата во однос на вработувањата во јавниот сектор.</p>
<p>➤ 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.</p>
<p>➤ Не постојат пропишани мерливи критериуми за вработување на најквалитетни и компетентни лица при изборот од квалификуваните кандидати (на пример различни бодови за високо образовни институции по Шангајска листа, различни бодови за постигнат успех во образованието, бодови за дополнително стекнати вештини и знаења, курсеви, обуки, итн);</p>
<p>➤ Законот за административни службеници пропишува годишно оценување на вработените што во пракса најчесто се спроведува како проформа активност само поради законската обврска и обрската за известување до МИОА.</p>
<p>Јавни претпријатија и трговски друштва основани од Владата и локалната самоуправа и други јавни установи:</p>
<p>➤ Законската регулатива која се однесува за формирање, работење и управување на одделни институции, органи на управа, акционерски друштва (АД), јавни претпријатија (ЈП) и.т.н., не содржи конкретни мерила и критериуми за изборот и именувањето на директори, како и членови на управните, односно надзорните одбори.</p>
<p>➤ Актите за систематизација на ЈП, АД и други форми на правни лица кои ги формираат Владата на Република Северна Македонија или единиците на локалната самоуправа (ЕЛС), не содржат основни критериуми во однос на видот и степенот на образование што одговорните лица – директори/заменици на директори треба да ги поседуваат во случаи кога и нивните посебни закони не го уредуваат ова прашање.</p>
<p>➤ Именувањата на одговорни лица како вршители на должност во рок од 6 месеци е регулирано само во Законот за јавни претпријатија, а се користи при именувањето на одговорни лица во сите органи на државна управа. Повеќекратното именување како в.д. е потенцијален ризик за нефункционирање и парализирање на институциите, како и сервилност кон органите кои го бираат одговорното лице.</p>

<p>➤ Ниту со системските закони за работните односи и вработувањата, ниту со посебните закони за АД, ЈП и други облици на правни лица формирани од Влада не е предвиден јасен начин на отчетност и одговорност.</p>
<p>➤ Законот за работни односи е премногу општ закон и не го регулира работењето и одговорноста на одговорните лица, иако во делот на вработувањата ним им дава премногу слобода во одлучувањето, додека Законот за трговски друштва не ја уредува отчетноста на органите на управување.</p>
<p>➤ Не постои директна одговорност на одговорните лица на ЈП и АД пред претставници на ресорните министерства. Нивната одговорност е предвидена само со доставување на годишни извештаи до Владата и често во пракса се сведува на формален чин.</p>
<p>➤ Постои долгогодишен проблем со вработувањата на дел од наставниците во основното и средното образование. Практиката е лицата да се ангажираат за осум месеци во периодот од јануари до август, а од септември до декември, по обезбедена согласност од МОН се ангажираат со временни договори. На тој начин, наставниците се под постојан притисок во однос на работата, што создава поволна околина за политичко влијание и коруптивно однесување.</p>

Институционални/организациски фактори на ризикот од корупција:

<p>➤ Институциите од државната администрација и јавниот систем немаат пракса на воспоставување интерни правила и критериуми за избор на најквалитетни и компетентни лица при изборот од квалификуваните кандидати зашто со законската регулатива тоа не е предвидено, ниту е обврзувачко.</p>
<p>➤ Комисиите за спроведување на постапките на вработувања најчесто се составени само од внатрешни членови од институцијата, односно нема контролен механизам на нивното работење.</p>
<p>➤ Се врши честа промена на актите за организација и систематизација. Промените се најчесто во делот на потребното образование или бројот на вработени, без да се води грижа за оправданоста од зголемен број на вработени или извршување на работата од страна на некомпетентни лица во институцијата. Промените често се вршат на неколку дена пред објавување на оглас.</p>
<p>➤ Постои преклопување на надлежностите на инспекциските служби при контролата на процесот на вработување (управен инспекторат, трудов инспекторат, просветен инспекторат). Контролата главно се сведува на проверка на формално-правниот аспект на вработувањето (планови за вработување, обезбедени согласности и финансиски средства, запазени рокови во постапката и донесување на соодветни акти), односно не постои материјално навлегување во постапката.</p>
<p>➤ Второстепената комисија по жалби не пристапува во материјална расправа при поднесена жалба во однос на конкретно вработување</p>

- Не е јасна улогата на МИОА во однос на оценувањето на вработените што го спроведуваат институциите.
- Ресорните министерства немаат никакви овластувања и механизми за повикување на одговорност или друг облик на повикување на избраните/именуваните лица во управните и надзорните одбори на ЈП и АД од нивниот ресор поради злоупотреба на службена положба, влијанија или други повреди при работењето. Владата како колективен извршен орган има ингеренции за нивно разрешување.

Човечки фактори на ризикот од корупција:

- Недостаток на интегритет кај лицата вклучени во постапката за вработување
- Подложност на политичко/партичко влијание.
- Изложеност на притисоци на работа и/или приватно.
- Злоупотреба на дискрециони овластувања на одговорните лица при вработувања во државната администрација и јавниот сектор.
- „Солидаризирање“ на вработените во јавниот сектор при вршење на меѓусебното оценување со цел да се задржат работните места.

Фактори на ризик од корупција поврзани со постапката во процесот на вработувања во јавниот сектор:

- МИОА дава согласност за секоја промена на актите за организација и систематизација на работните места по секое барање од орган/институција. МИОА не навлегува во анализа дали промената на образованието за одделно работно место е оправдано и дали може да придонесе за извршување на работните задачи.
- Промена на систематизацијата во јавната институција без основа на издржано образложение, туку по „потреба“ и по „мерка“ на однапред утврдени кандидати.
- Отворање на оглас за работно место со критериуми согласно конкретен кандидат или поништување на оглас доколку се пријавиле „непожелни“ кандидати.
- Користење на интервјуто од страна на раководниот орган при постапката за вработување како механизам за избор на „пожелен“, а не најдобар кандидат.
- Право на одлучување од страна на надлежните лица за типот, времетраењето и условите на договорот за вработување (пр. времено вработување, ВД директор, итн.) што често се користи како механизам за притисок врз вработените.
- Годишното оценување често се користи како можност за фаворизирање и брзо унапредување на лојални вработени, или пак како механизам за притисок кон „непожелни вработени“ најчесто заради партиска определба, без оглед на нивниот придонес во работењето.

2.2.2. Анализа на ризикот од корупција во областа (процесот) вработувања во јавниот сектор

Анализата на ризикот од корупција има за цел да обезбеди вкрстување на наодите од идентификуваните фактори на ризикот со други специфични околности кои можат да имаат влијание врз ризикот.

Согласно идентификуваните фактори на ризици, критичните точки за корупција во областа (процесот) вработувања во јавниот сектор може да се сумираат на следниот начин:

- Предизвици што произлегуваат од правната и институционална рамка на вработувањата во јавниот сектор:
 - Недоречености во правната регулатива кои оставаат многу простор за злоупотреби;
 - Непостоечки/недоволно изградени системи за „мерење“ на компетенциите на кандидатите во постапката за вработување;
 - Можност за користење на интервјуте и субјективните наоди на надлежниот орган како одлучувачки елементи при постапката за вработување во јавниот сектор;
 - Право на надлежниот орган за носење на одлуки за типот, времетраењето и условите на договорот на вработување;
 - Ниска транспарентност на постапките за вработување и недоволно изграден/развиен систем за надзор над вработувањата со фокус само на формално-правната страна на постапките.

- Предизвици што произлегуваат од човечките фактори и процесот на вработувања во јавниот сектор:
 - Силна подложност на политички влијанија кај лицата директно вклучени во постапките за вработувања во јавниот сектор;
 - Формално спроведување на постапките за вработување и постапките за оценување на вработените во државната администрација и поширокиот јавен сектор;
 - Честа злоупотреба на дискреционите права што законски се дадени во областа на вработувањата во јавниот сектор;
 - Мала општествена средина која овозможува лесен и брз пристап до надлежниот орган, и оттаму, превземање на активности за влијание во постапките за вработувања во јавниот сектор.

Предизвици што произлегуваат од други надворешни влијанија врз процесот на вработувања во јавниот сектор:

- Проблеми во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество;
- Политичко влијание врз кадровските политики во јавните институции (отворање и пополнување на работни места согласно партиски/политички потреби наместо реални потреби на институцијата);

- Свест/знаење од страна на извршната и судската власт, како и на граѓанскиот сектор за долгогодишна примена на определени механизми на вработувања кои упатуваат на модел на коруптивно однесување и непрвземање на активности за пријавување/промена/санкционирање на ваквите појави.

Најчести форми на корупција кои се јавуваат при вработувањата во јавниот сектор се:

- Злоупотреба на службената позиција
- Непотизам
- Кронизам
- Тргување со политичко влијание
- Поткуп

Од анализата на ризикот произлегува дека **вработувањата во јавниот сектор претставуваат ризик за корупција најмногу заради политичкото влијание и постојната поставеност на правната рамка која овозможува легално вработување на „пожелни“ наместо на најдобри кандидати.**

2.2.3. Оценка на ризикот од корупција во областа (процесот) вработувања во јавниот сектор

Оценката на ризикот од корупција во областа (процесот) вработувања во јавниот сектор е направена преку оценување на двата елементи на ризикот – влијание и веројатност, а врз основа на идентификацијата на факторите на ризикот и анализата на ризикот дадени погоре.

- **Веројатноста** критичните точки при вработувањата во јавниот сектор да „произведат“ корупција **е висока - оцена 3 (од 3);**
- **Влијанието** што овој ризик од корупција може да го има е **големо - оцена 3 (од 3)**, зашто вработувањата се вршат во сите јавни институции на ниво на централната и локалната власт, се протегаат низ сите владини ресори и директно ја определуваат успешноста на креирањето и спроведувањето на владините политики. Во оваа област има интеракција помеѓу јавниот сектор и граѓаните, заради што областа е значајна за целото општество, а воедно се одразува и на етичките вредности во општеството, посебно во однос на целисходноста од стекнување на добро образование и компетенции и нивната корисност во македонското општество.
- Комбинацијата на висока веројатност и големо влијание на ризикот даваат највисока општа оценка ($3 \times 3 = 9$) на закана од корупција.

Заклучок: Вработувањата во јавниот сектор претставуваат многу силен ризик од корупција.

2.3. ИНСПЕКЦИСКИ НАДЗОР

Инспекцискиот надзор е важен во секое општество, а посебно таму каде што има проблеми во владеењето на правото. Инспекцискиот надзор се врши во јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор и има функција да биде „коректив“ на општествениот систем со откривање на неправилностите во неговото функционирање.

2.3.1. Идентификување на факторите на ризикот од корупција во областа (процесот) инспекциски надзор

При идентификувањето на ризикот од корупција во областа (процесот) на инспекцискиот надзор беше пристапено кон собирање на информации за факторите на ризици по групи – системски или надворешни фактори на ризикот, институционални или организациски фактори на ризикот, човечки фактори и фактори поврзани со процесот од конкретната област (во случајот – инспекциски надзор). Идентификувани се критичните „точки“ во секоја група на фактори кои даваат можност за корупција.

Системски/надворешни фактори на ризикот од корупција:

- Правната регулатива за вршење на инспекцискиот надзор се состои од Закон за инспекциски надзор (ЗИН) и доста секторски закони кои ги регулираат областите што се предмет на инспекциски надзор, но не се усогласени со ЗИН.
- Со Законот за инспекциски надзор се уредува техничката (процедуралната) страна на постапките за инспекциски надзор од страна на сите инспекторати што дејствуваат како органи во состав на министерствата, освен посебните постапки за вршење на инспекциски надзор во областа на даночното, царинското и финансиското работење кои се уредуваат со други закони.
- За материјално-правната страна на надзорот се суштински законите кои поблиску го регулираат предметот на надзор, но неусогласеноста со ЗИН дава можност за неконзистентна примена на регулативата.
- Има вкупно 28 државни инспекторати⁵ во земјата и се појавуваат ситуации на преклопување на надлежноста или на нерегулирана надлежност во определена сфера (ниеден инспекторат не е надлежен).
- Со процесот на децентрализација се вовеле и категоријата „овластени општински инспектори“ во единиците на локалната самоуправа. Нема усогласување на надлежноста на државните и општинските инспектори.
- Законот за инспекциски надзор (ЗИН) ги пропишува правата, обврските и областувањата на инспекторите за вршење на детален инспекциски надзор, меѓутоа надзорот во пракса не се одликува со униформност и целисходност, туку варира од детален до про-форма надзор.

⁵ <http://is.gov.mk/kontakti-is.nspх>

<p>➤ Нема пропишана регулатива за вршење на инспекцискиот надзор од страна на двајца или повеќе инспектори заедно како механизам за ограничување на можноста за злоупотреба на позицијата. Инспекторот најчесто самостојно ја врши инспекцијата.</p>
<p>➤ Системот на стекнување и одземање на лиценца на инспектор е определен со Законот за инспекциски надзор и е во исклучива надлежност на Инспекцискиот совет. Тоа подразбира дека раководните лица во институциите во чиј состав дејствуваат инспекторатите имаат на располагање многу ограничени механизми на дејствување во случај на злоупотреба на позицијата од страна на инспекторот. Тие имаат обврска злоупотребата да ја пријават на Инспекцискиот совет кој одлучува по случајот.</p>
<p>➤ Постои неконзистентна пракса по однос на одлуки за покренати постапки за судир на интереси на инспектори.</p>

Институционални/организациски фактори на ризикот од корупција:

<p>➤ Несоодветни услови за работа на инспекторатите – не располагаат со доволен број возила и има недоволен број на инспектори. Во 28 инспекторати работат вкупно 1000 инспектори со просечна старост од 56 години. Во некои од инспекторатите има само 2 вработени. Сето ова го доведува во ризик вршењето на инспекцискиот надзор во соодветните области.</p>
<p>➤ Непостоење/непримена на пропишаните стандарди за работа.</p>
<p>➤ Непримена на етичкиот кодекс од страна на инспекторите.</p>
<p>➤ Постои институционален систем на централно ниво кој има задача да се грижи за спроведување на законската регулатива во однос на инспекцискиот надзор, меѓутоа системот за контрола на ризиците при инспекцискиот надзор, како и за покренување/процесирање на постапки во оваа сфера од страна на надлежните институции не е доволно развиен.</p>
<p>➤ Нема пракса на изрекување на силни казни (одземање на лиценца) против инспекторите за несоодветно/лошо вршење на работата или злоупотреба на позицијата.</p>
<p>➤ Работното време на инспекциските служби е како на администрацијата (со исклучок на инспекции на граничните премини) што ја ограничува можноста за реагирање веднаш по пријавени случаи на неправилно работење кај конкретни субјекти.</p>
<p>➤ Во пракса постојат проблеми во однос на вршење на надлежностите за инспекција на ниво на локалната самоуправа заради недоволни капацитети.</p>
<p>➤ Процесот на подигнување на капацитетите на инспекторите се одвива преку повремени обуки и пренесување на знаење во рамките на инспекторатот. Во зародиш е градење на систем на кариера на инспектор.</p>

Човечки фактори на ризикот од корупција:

➤ Недостаток на интегритет кај инспекторите
➤ Чувство на незадоволство и перцепција на нефер пракса во однос на платите (инспекторите се платени на ниво на државни советници во државната администрација, а сметаат дека имаат повисок ризик и повисока одговорност при работата).
➤ Изложеност на притисоци на работа и/или во приватниот живот.
➤ Несоодветна култура на однесување и практикување на одговорност во работата.

Фактори на ризик од корупција поврзани со процесот на инспекциски надзор:

➤ Инспекцискиот надзор се реализира од страна на еден инспектор, често пати во „четири“ очи.
➤ Не се почитуваат постапките на надзорот пропишани во ЗИН – при ист предмет на надзор се бараат различни документи и се применува различна постапка.
➤ Пракса на изрекување на несразмерни казни - на физички лица им се изрекуваат повисоки казни отколку на правни лица.
➤ Непостоење/ретко вршење на контрола над инспекцискиот надзор.
➤ Непостоење на евиденција за резултатите од работата на инспекторите во насока на утврдување дали инспекторот може да се поврзе со пракса на давање на „повластен“ третман на определен(и) субјект(и) на надзор.

2.3.2. Анализа на ризикот од корупција во областа (процесот) инспекциски надзор

Анализата на ризикот од корупција има за цел да обезбеди вкрстување на наодите од идентификуваните фактори на ризикот со други специфични околности кои можат да имаат влијание врз ризикот.

Согласно идентификуваните фактори на ризици, критичните точки за корупција во областа (процесот) на инспекцискиот надзор може да се сумираат на следниот начин:

- Предизвици што произлегуваат од правната и институционална рамка за инспекциски надзор:
 - Неусогласеност помеѓу основниот закон за инспекциски надзор и секторските закони;
 - Несоодветни услови за квалитетно и непречено извршување на инспекцискиот надзор (материјални, финансиски, кадровски и други ограничувања);
 - Недоволно изграден/развиен систем за контрола на процесот на спроведување на инспекцискиот надзор и неконзистентна пракса на санкционирање на злоупотребите на службената позиција и судирот на интереси.
- Предизвици што произлегуваат од човечките фактори и процесот на инспекциски надзор:

- Човечкиот фактор (инспекторот) има целосна контрола врз процесот на инспекциски надзор што остава можност за коруптивно однесување;
- Самостојното вршење на инспекцискиот надзор од страна на еден инспектор отвора простор за полесно „нудење“ на корупција од страна на субјектот што е предмет на надзорот.
- Предизвици што произлегуваат од други надворешни влијанија врз системот на инспекциски надзор:
 - Проблеми во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество;
 - Наметнување на политичко влијание при инспекцискиот надзор при изборот на субјекти за надзор и при изрекувањето на казни;
 - Наметнување на влијанието/моќта на приватниот/граѓанскиот сектор врз процесите на инспекциски надзор.

Најчести форми на корупција кои се јавуваат при инспекцискиот надзор се:

- Злоупотреба на службената позиција
- Подароци
- Поткуп
- Изнудување
- Судир на интереси

Од анализата произлегува дека инспекцискиот надзор претставува област за корупција во која **постојната правна рамка и институционалните капацитети наметнуваат целосно самостојно дејствување на инспекторите, без системска и редовна контрола на нивната работа. Тековно, интегритетот на инспекторите е клучен фактор дали ќе се случи корупција или не.** Понатаму, слабото санкционирање на коруптивните дејства не е во прилог на јакнење на етичките вредности во општеството во целина (јавен, приватен и граѓански сектор).

2.3.3. Оценка на ризикот од корупција во областа инспекциски надзор

Оценката на ризикот од корупција во областа на инспекцискиот надзор е направена преку оценување на двата елементи на ризикот – влијание и веројатност, а врз основа на идентификацијата на факторите на ризикот и анализата на ризикот дадени погоре.

- **Веројатноста** критичните точки кај инспекцискиот надзор да „произведат“ корупција **е висока - (оцена 3 (од 3)).**
- **Влијанието** што овој ризик од корупција може да го има е **големо - оцена 3 (од 3)**, зашто инспекцискиот надзор се врши во јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор и има улога на коректив на неправилното функционирање на системот.
- Комбинацијата на висока веројатност и големо влијание на ризикот даваат највисока општа оценка ($3 \times 3 = 9$) на закана од корупција.

Заклучок: Инспекцискиот надзор претставува исклучително силен ризик од корупција.

2.4. ИЗДАВАЊЕ НА РАЗЛИЧНИ ОДОБРЕНИЈА, РЕШЕНИЈА, ЛИЦЕНЦИ И ДОЗВОЛИ

Издавањето на различни одобренія, решенија, лиценци и дозволи се широка област за коруптивно однесување заради непосредната интеракција на јавниот со приватниот и граѓанскиот сектор (вклучително и граѓаните) која се врши со цел да се добие определен документ кој е важен за барателот на документот во професионална или лична смисла.

Овој процес се одвива во доста сектори/ресори. Издавањето на одобренія, 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 ресори. Во фокусот на проценката на ризици од корупција беа одобренія, решенијата, лиценците и дозволите кои се бараат во функција на определени работи кои понатаму може да носат економска корист. Во рамките на оваа проценка подетално е обработен процесот на издавање на ваков тип на документи во секторите/ресорите: Транспорт, урбанизам и просторно планирање; Економија и Заштита на животната средина (Поглавје 3).

2.4.1. Идентификување на факторите на ризикот од корупција во областа (процесот) на издавање на различни одобренія, решенија, лиценци и дозволи

При идентификувањето на ризикот од корупција во областа (процесот) на издавање на различни одобренія, решенија, лиценци и дозволи беше пристапено кон собирање на информации за факторите на ризици по групи – системски или надворешни фактори на ризикот, институционални или организациски фактори на ризикот, човечки фактори и фактори поврзани со процесот од конкретната област (во случајот – издавање на различни одобренія, решенија, лиценци и дозволи). Идентификувани се критичните „точки“ во секоја група на фактори кои даваат можност за корупција.

Системски/надворешни фактори на ризикот од корупција:

- Законската регулатива поврзана со издавањето на различни одобренія, решенија, лиценци и дозволи е секторска, затоа што секој сектор/ресор има свои специфичности. Во Поглавјето 3 направен е осврт на соодветната законска рамка релевантна за секторите/ресорите; Транспорт, урбанизам и просторно планирање; Економија и Заштита на животната средина. Во повеќето ресори, регулативата е доста сложена. Покрај тоа, секој сектор/ресор опфаќа доста потсектори кои имаат свои специфичности и се поврзани со издавање на различни видови документи за правни и физички лица кои вршат определена дејност од потсекторот.
- Подзаконските акти, особено правилниците со кои се пропишуваат постапките на издавање на одобренія, решенија и други документи се карактеризираат со различно ниво на прецизност и деталност на постапката, потребните документи и надлежните институции. Недоволно јасната регулатива наметнува потреба од директен контакт помеѓу

барателот на документот и надлежното лице од самиот почеток на постапката и создава поволна околина за коруптивно однесување.
➤ Непостоечки/недоволно развиени инструменти за надзор и одговорност во процесите за издавање на горенаведените документи.
➤ Постои пракса на користење на политичко влијание/притисок за издавање на различни документи, промена на деталните урбанистички планови во надлежност на единиците на локалната самоуправа, итн. во функција на остварување на корист за определени приватни субјекти. Посебно силно политичко влијание има при издавањето на решенија, дозволи и други документи што се поврзани со висок очекуван профит (пр. дозволи за градење на електрани за производство на електрична енергија од обновливи извори, концесии за минерални сировини и др.) и/или се издаваат во ограничен број.
➤ “Ад-хок“ планирање во однос на дозволите, решенијата и други документи што се издаваат преку повик и во ограничен број. Ниска транспарентност на постапките - повиците често се објавуваат без претходна најава и траат многу краток временски период.
➤ Во доста сектори институциите заостануваат во имплементацијата и спроведувањето на законската регулатива, вклучително и во делот за давање на дозволи (пример еколошки дозволи). Бројот на дозволите континуирано расте, меѓутоа не се опфатени сите субјекти што треба да поседуваат вакви дозволи.
➤ Во определени потсектори има често менување на законите што наметнува потреба од постојано усовршување на вработените во односните институции.
➤ Пракса на неказливост на коруптивното однесување поврзано со (не)примената на законската регулатива во овј сектор/ресор.
➤ Постои законска обврска за оценување на влијанието на регулативата, меѓутоа оценувањето од аспект на можностите за корупција е во зародиш.

Институционални/организациски фактори на ризикот од корупција:

➤ Кај некои сектори/ресори нема јасна, систематски подредена и прегледна регулатива во однос на издавањето на решенија, дозволи и други документи, ниту пак достапни обрасци во електронска форма. Тоа наметнува потреба од директна интеракција на барателот на документ(и) со надлежните лица и создава поволна околина за коруптивно однесување.
➤ Преклопување или празнина во законската регулатива која ги пропишува надлежностите на определени институции за издавање на одобренија, решенија, лиценци, дозволи и други документи во определени сектори/ресори.
➤ Недоволна координација кај дел од институциите вклучени во издавање на одобрение, решение и сл. за кое се бара доставување на повеќе документи кои треба да се обезбедат од различни институции, што ја забавува

<p>постапката и создава околина за преземање на активности на притисок и нудење/барање корупција.</p>
<p>➤ Ограничена примена на механизми за лоцирање на одговорноста при проблеми (застој) во постапката за издавање на одобренија, дозволи и други документи при поделена/недефинирана надлежност помеѓу институциите.</p>
<p>➤ За определени издадени решенија, дозволи и сл. има јавно објавени регистри, за други не, односно нема сѐопфатност и систематичност кои ќе обезбедат увид на засегнатите страни во состојбата во даден сектор/потсектор.</p>
<p>➤ Законската регулатива предвидува систем на мерење на задоволството на корисниците од јавните услуги на институциите, меѓутоа во пракса истиот слабо се применува.</p>

Човечки фактори на ризикот од корупција:

<p>➤ Недостаток на интегритет кај надлежните лица во постапките на издавање на одобренија и други документи и склоност за дејствување за лична корист.</p>
<p>➤ Недостаток на компетенции и знаење.</p>
<p>➤ Подложност на политичко/партиско влијание.</p>
<p>➤ Подложност на влијание од приватниот сектор, посебно во однос на дозволи за скапи инфраструктурни проекти и градба на атрактивни локации со потенцијал за висока економска добивка.</p>
<p>➤ Изложеност на притисоци на работа и/или приватно.</p>

Фактори на ризик од корупција поврзани со процесот на инспекциски надзор:

<p>➤ Обрасците за поднесување барања за определени решенија, дозволи и други документи најчесто не се објавени на веб страниците на соодветните институции во употреблива електронска форма (пр. наместо образец кој може да се пополнува електронски, објавен е скениран дел од службен весник каде е објавен пропишаниот образец). Тоа наметнува контакт помеѓу заинтересираните страни и лица од надлежниот орган уште пред да се започне постапката.</p>
<p>➤ Непостоење/непримена на систем на електронско поднесување на барања за документи и ограничено постоење на обрасци во електронска форма, што наметнува неопходност за директен контакт помеѓу барателите на одобренија, решенија и сл. со надлежните лица од самиот почеток на постапката и создава околина за коруптивно однесување.</p>
<p>➤ Краток рок на траење на определен повик и ограничено давање на информации во врска со истиот на заинтересираните страни.</p>
<p>➤ Фаворизирање на определени економски субјекти и/или физички лица и примена на субјективен пристап наместо објективно оценување во областите каде што регулативата тоа го дозволува.</p>

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Намерно забавување на процесот во функција на создавање околина за коруптивно однесување.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Различна интерпретација на законската регулатива во однос на потребните документи што треба да се поднесат при барање за издавање на определени решенија, дозволи и слично.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Недоволно развиени и/или бавни постапки на спроведување на надзорот и барањето одговорност во случај на жалби од засегнатите страни.

2.4.2. Анализа на ризикот од корупција во областа (процесот) издавање на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи

Анализата на ризикот од корупција има за цел да обезбеди вкрстување на наодите од идентификуваните фактори на ризикот со други специфични околности кои можат да имаат влијание врз ризикот.

Согласно идентификуваните фактори на ризици, критичните точки за корупција во областа (процесот) на издавање на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи може да се сумираат на следниот начин:

- Предизвици што произлегуваат од правната и институционална рамка за издавање на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи:
 - Широка и разнолика (според квалитет и прецизност) правна рамка која го отежнува воспоставувањето на јасен и транспарентен систем на примена и надзор врз соодветните постапки за издавање на решенија, дозволи, лиценци и други документи;
 - Ниска транспарентност на постапките при издавањето на одобренија, решенија, дозволи и други документи што се поврзани со висок очекуван профит и/или се издаваат во ограничен број;
 - Пракса на неказниност на коруптивното однесување поврзано со (не)примената на законската регулатива.
- Предизвици што произлегуваат од човечките фактори и процесот на издавање на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи:
 - Недоречености во правната регулатива кои создаваат можности за различно толкување на условите и потребните документи за издавање на определено решение и сл. од страна на различни надлежни лица во односните институции;
 - Примена на субјективен пристап и различно толкување на условите и потребните документи за издавање на определено решение и сл. од страна на различни надлежни лица во односните институции;
 - Наметнување на контактот помеѓу барателите на определен документ и надлежните институции (лица) како неопходен од самиот почеток на постапката заради непостоење на електронски формат на обрасците и можност за електронско спроведување на постапката. Исклучок има кај едношалтерскиот систем при регистрирање на нови деловни субјекти и издавање на дозволи за увоз/извоз (EXIM). Неопходноста од личен контакт создава околина за коруптивно однесување;

- Примена на субјективен пристап и фаворизирање на определени субјекти при постапките за издавање на одобренија, решенија и други документи, а застој кај други.
- Предизвици што произлегуваат од други надворешни влијанија врз процесот на издавање на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи:
 - Проблеми во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество;
 - Политичко влијание и притисоци од приватниот сектор врз надлежните и лицата директно вклучени во постапките за издавање на „крупни“ дозволи и други документи поврзани со проекти од кои се очекува висока економска корист за инвеститорот или реализаторот на проектот.

Најчести форми на корупција кои се јавуваат при издавањето на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи се:

- Злоупотреба на службената позиција
- Поткуп
- Подароци
- Тргување со политичко влијание
- Откривање на класифицирани информации заради лична корист
- Судир на интереси
- Самодоговарање (доделување дозвола, концесија на сопствена/роднинска приватна фирма)

Од анализата произлегува дека издавањето на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи претставува област (процес) со ризик за корупција заради недоречености во правната регулатива и заради големата атрактивност на определени одобренија, решенија, лиценци и дозволи што носат висок профит за барателот. Оттаму, **интегритетот и компетенциите на човечките ресурси во јавните институции** кои се на раководни позиции и/или директно вклучени во постапките за издавање на одобренија, решенија, дозволи и други документи, заедно со слабиот надзор над примената на законската регулатива и лоцирање на одговорноста **се од клучно значење дали ќе се случи корупција или не.**

2.4.3. Оценка на ризикот од корупција во областа (процесот) на издавање на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи

Оценката на ризикот од корупција во областа (процесот) на издавање на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи е направена преку оценување на двата елементи на ризикот – влијание и веројатност, а врз основа на идентификацијата на факторите на ризикот и анализата на ризикот дадени погоре.

- **Веројатноста** критичните точки при процесот на издавање на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи да „произведат“ корупција **е висока - (оцена 3 (од 3)).**
- **Влијанието** што ризикот од корупција при процесот на издавање на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи може да го има е **големо - оцена 3 (од 3)**, пред сè заради широкиот опсег на процеси/постапки што се во

делокругот на оваа област (процес). Издавањето на одобренија, решенија, дозволи и други документи го вршат институциите од централната и/или локалната власт. Овие дозволи најчесто ги бараат ентитети од приватниот сектор (што повлекува интеракција помеѓу јавниот и приватниот сектор) и се поврзани со високи очекувани профити. Комбинацијата на висока веројатност и големо влијание на ризикот даваат највисока општа оценка ($3 \times 3 = 9$) на закана од корупција.

Заклучок: При процесот на издавање на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи ризикот од корупција се оценува како многу силен.

2.5. ДОДЕЛУВАЊЕ НА ГРАНТОВИ, СУБВЕНЦИИ И ДРЖАВНА ПОМОШ

Доделувањето на грантови, субвенции и државна помош е „погодна“ област за коруптивно однесување, имајќи предвид дека се работи за распределба на јавни пари на деловни субјекти, граѓански здруженија, медиуми и граѓани за остварување на некоја цел. Има многу програми кои ги реализираат ресорните министерства, а кои вклучуваат доделување на грантови, субвенции и државна помош по различни основи. На пример, Планот за економски раст⁶ на Владата на Република Северна Македонија предвидува силна поддршка на домашните и странските компании кои инвестираат во земјата, Оперативниот план за активни програми и мерки за вработување и услуги на пазарот на трудот⁷ на Министерството за труд и социјална политика предвидува доделување на различни видови на помош и поттик за (само)вработување, Министерството за земјоделство доделува субвенции за поттикнување на развојот на земјоделството, итн.

Оваа област (процес) е доста широка и вклучува доста сектори/ресори, а се реализира на ниво на централна и локална власт и има влијание врз приватниот и граѓанскиот сектор. Оттаму, нејзиното значење во поглед на ризиците од корупција е големо. Тука се дадени само општите фактори кои може да генерираат ризици од корупција поврзани со оваа област (процес), додека подетална проценка на ризиците може (треба) да се направи за индивидуални програми и планови од кои се врши распределба на големи средства.

2.5.1. Идентификување на факторите на ризикот од корупција во областа (процесот) на доделувањето на грантови, субвенции и државна помош

При идентификувањето на ризикот од корупција во областа (процесот) на доделувањето на грантови, субвенции и државна помош беше пристапено кон собирање на информации за факторите на ризици по групи – системски или надворешни фактори на ризикот, институционални или организациски фактори на ризикот, човечки фактори и фактори поврзани со процесот од конкретната област (во случајот – доделувањето на грантови, субвенции и државна помош). Идентификувани се критичните „точки“ во секоја група на фактори кои даваат можност за корупција.

Системски/надворешни фактори на ризикот од корупција:

- Законската регулатива поврзана со доделувањето на грантови, субвенции и државна помош е секторска, затоа што секој сектор/ресор има свои специфичности и пропишува посебни критериуми за доделување на помошта. Постојат недоречености во правната рамка, посебно во однос на прецизното дефинирање на судирот на интереси при аплицирање и санкционирањето на такви случаи.
- Подзаконските акти, особено правилниците со кои се пропишуваат постапките на доделувањето на грантови, субвенции и државна помош се

⁶ <https://www.vicemanager-ekonomija.gov.mk/?q=node/275>

⁷ <https://av.gov.mk/content/Dokumenti/Koregiran%20OP-2019%2012%20juli.pdf>

<p>карактеризираат со различно ниво на прецизност и деталност на постапката, потребните документи и надлежните институции.</p>
<p>➤ Непостоечки/недоволно развиени инструменти за надзор и одговорност во процесите за доделување на грантови, субвенции и државна помош.</p>
<p>➤ Постои пракса на користење на политичко влијание/притисок при доделување грантови, субвенции и државна помош, посебно кога се работи за големи средства.</p>
<p>➤ Ниска транспарентност на дел од постапките за доделување на грантови, субвенции и државна помош – повиците за доделување често се објавуваат без претходна најава и траат многу краток временски период. Често нема транспарентност ниту во однос на резултатите од постапката, ниту е дозволен увид во целата постапка, како основа за жалба.</p>
<p>➤ Практика на неказливост на коруптивното однесување поврзано со (не)примената на законската регулатива во овј сектор/ресор.</p>
<p>➤ Постои законска обврска за оценување на влијанието на регулативата, меѓутоа оценувањето од аспект на можностите за корупција е во зародиш.</p>

Институционални/организациски фактори на ризикот од корупција:

<p>➤ Кај некои сектори/ресори нема јасна, систематски подредена и прегледна регулатива во однос на доделувањето на грантови, субвенции и државна помош, ниту пак достапни обрасци во електронска форма. Тоа наметнува потреба од директна интеракција на барателот на документ(и) со надлежните лица и создава поволна околина за коруптивно однесување.</p>
<p>➤ Ограничена примена на механизми за лоцирање на одговорноста при проблеми (застој) во постапката за доделување на грантови, субвенции и државна помош.</p>
<p>➤ За определени доделени грантови, субвенции и државна помош има јавно објавени листи, за други не, односно нема сèопфатност и систематичност кои ќе обезбедат увид на засегнатите страни во состојбата во однос на конкретен повик.</p>

Човечки фактори на ризикот од корупција:

<p>➤ Недостаток на интегритет кај надлежните лица во постапките на доделување на грантови, субвенции и државна помош и склоност за дејствување за лична корист.</p>
<p>➤ Недостаток на компетенции и знаење.</p>
<p>➤ Подложност на политичко/партиско влијание.</p>
<p>➤ Подложност на влијание од приватниот сектор, посебно во однос на грантови, субвенции и државна помош со високи износи и потенцијал за висока економска добивка на барателот.</p>
<p>➤ Изложеност на притисоци на работа и/или приватно</p>

Фактори на ризик од корупција поврзани со процесот на доделување грантови, субвенции и државна помош:

<p>➤ Обрасците за поднесување барања за определени грантови, субвенции и државна помош најчесто не се објавени на веб страниците на соодветните институции во употреблива електронска форма (пр. наместо образец кој може да се пополнува електронски, објавен е скениран дел од службен весник каде е објавен пропишаниот образец). Тоа наметнува контакт помеѓу заинтересираните страни и лица од надлежниот орган уште пред да се започне постапката.</p>
<p>➤ Непостоење/непримена на систем на електронско поднесување на барања за грантови, субвенции и државна помош и ограничено постоење на обрасци во електронска форма, што наметнува неопходност за директен контакт помеѓу барателите на одобренија, решенија и сл. со надлежните лица од самиот почеток на постапката и создава околина за коруптивно однесување.</p>
<p>➤ Краток рок на траење на определен повик и ограничено давање на информации во врска со истиот на заинтересираните страни.</p>
<p>➤ Фаворизирање на определени економски субјекти и/или физички лица и примена на субјективен пристап наместо објективно оценување во областите каде што регулативата тоа го дозволува.</p>
<p>➤ Намерно забавување на процесот во функција на создавање околина за коруптивно однесување.</p>
<p>➤ Различна интерпретација на законската регулатива во однос на потребните документи што треба да се поднесат при барање за доделување на грантови, субвенции и државна помош.</p>
<p>➤ Недоволно развиени и/или бавни постапки на спроведување на надзорот и барањето одговорност во случај на жалби од засегнатите страни.</p>
<p>➤ Недоволно развиени и/или непостоечки системи за проверка на целисходноста (ефектите) од доделените грантови, субвенции и државна помош како инпут за оценување на квалитетот на критериумите во дадена постапка.</p>

2.5.2. Анализа на ризикот од корупција во областа (процесот) на доделување на грантови, субвенции и државна помош

Анализата на ризикот од корупција има за цел да обезбеди вкрстување на наодите од идентификуваните фактори на ризикот со други специфични околности кои можат да имаат влијание врз ризикот.

Согласно идентификуваните фактори на ризици, критичните точки за корупција во областа (процесот) на доделување на грантови, субвенции и државна помош може да се сумираат на следниот начин:

- Предизвици што произлегуваат од правната и институционална рамка за издавање на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи:

- Широка и разнолика (според квалитет и прецизност) правна рамка која го отежнува воспоставувањето на јасен и транспарентен систем на примена и надзор врз соодветните постапки на доделување на грантови, субвенции и државна помош;
 - Ниска транспарентност на постапките при доделување на грантови, субвенции и државна помош што се поврзани со висок очекуван профит и/или се доделуваат во многу ограничен број;
 - Пракса на неказниност на коруптивното однесување поврзано со (не)примената на законската регулатива.
- Предизвици што произлегуваат од човечките фактори и процесот на доделување на грантови, субвенции и државна помош:
- Недоречености во правната регулатива кои создаваат можности за различно толкување на условите и потребните документи за доделување на грантови, субвенции и државна помош и сл. од страна на различни надлежни лица во односните институции;
 - Примена на субјективен пристап и различно толкување на условите и потребните документи за доделување на грантови, субвенции и државна помош и сл. од страна на различни надлежни лица во односните институции;
 - Наметнување на контактот помеѓу барателите на определен документ и надлежните институции (лица) како неопходен од самиот почеток на постапката заради непостоење на електронски формат на обрасците и можност за електронско спроведување на постапката.
- Предизвици што произлегуваат од други надворешни влијанија врз процесот на доделување на грантови, субвенции и државна помош:
- Проблеми во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество;
 - Политичко влијание и притисоци од приватниот сектор врз надлежните и лицата директно вклучени во постапките за доделување на грантови, субвенции и државна помош со висок износ и во многу ограничен број.

Најчести форми на корупција кои се јавуваат при издавањето на различни одобренија, решенија, лиценци и дозволи се:

- Злоупотреба на службената позиција
- Поткуп
- Подароци
- Тргување со политичко влијание
- Откривање на класифицирани информации заради лична корист
- Судир на интереси
- Самодоговарање (доделување дозвола, концесија на сопствена/роднинска приватна фирма)

Од анализата произлегува дека доделување на грантови, субвенции и државна помош претставува област (процес) со ризик за корупција заради недоречености во правната регулатива и заради големата атрактивност за нивно добивање. Оттаму, **интегритетот и компетенциите на човечките ресурси во јавните институции**

кои се на раководни позиции и/или директно вклучени во постапките за доделување на грантови, субвенции и државна помош, заедно со слабиот надзор над примената на законската регулатива и лоцирање на одговорноста, како и недоволно развиените механизми за оценување на квалитетот на критериумите и постапките **се од клучно значење дали ќе се случи корупција или не.**

2.5.3. Оценка на ризикот од корупција во областа (процесот) на доделување на грантови, субвенции и државна помош

Оценката на ризикот од корупција во областа (процесот) на доделување на грантови, субвенции и државна помош е направена преку оценување на двата елементи на ризикот – влијание и веројатност, а врз основа на идентификацијата на факторите на ризикот и анализата на ризикот дадени погоре.

- **Веројатноста** критичните точки при процесот на доделување на грантови, субвенции и државна помош да „произведат“ корупција **е висока - (оцена 3 (од 3)).**
- **Влијанието** што ризикот од корупција при процесот на доделување на грантови, субвенции и државна помош може да го има **е големо - оцена 3 (од 3),** пред сè заради широкиот опсег на процеси/постапки што се во делокругот на оваа област (процес). Доделувањето на грантови, субвенции и државна помош го вршат институциите од централната и/или локалната власт. Овие дозволи најчесто ги бараат ентитети од приватниот сектор (што повлекува интеракција помеѓу јавниот и приватниот сектор) и се поврзани со високи неповратни износи.
- Комбинацијата на висока веројатност и големо влијание на ризикот даваат највисока општа оценка ($3 \times 3 = 9$) на закана од корупција.

Заклучок: При процесот на доделување на грантови, субвенции и државна помош ризикот од корупција се оценува како многу силен.

3. ПРОЦЕНКА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ПО СЕКТОРИ/РЕСОРИ

Во продолжение е даден приказ на проценката на ризици во секторите/ресорите кои беа обработени при проценката на ризиците од корупција. Согласно методологијата, проценката на ризиците од корупција е направена во три фази – идентификација, анализа и оцена на ризикот.

3.1. ПРАВОСУДСТВО

Правосудството е клучниот сектор за владеење на правото. Правосудството како сектор/ресор ги опфаќа сите институции со надлежност да иницираат постапки за кривични дела, да процесираат постапки и носат пресуди. Тука првенствено спаѓаат обвинителствата, државниот правобранител, судовите, како и други релевантни институции - судскиот совет, советот на јавни обвинители, итн. Државната комисија за спречување на корупцијата и судирот на интереси е исто така институција која 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 ов оваа област е Министерството за правда.

Проблемите во владеењето на правото се препознаени веќе подолг временски период од страна на меѓународните организации и домашната јавност. Тие резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество, вклучително и во самиот сектор правосудство. На тој начин се поткопува општествениот систем зашто судската власт не функционира соодветно, што директно се одразува на сèвкупното функционирање на општеството.

3.1.1. Идентификување на факторите на ризикот од корупција во секторот/ресорот правосудство

При идентификувањето на ризикот од корупција во секторот/ресорот правосудство беше пристапено кон собирање на информации за факторите на ризици по групи – системски или надворешни фактори на ризикот, институционални или организациски фактори на ризикот, човечки фактори и фактори во секторот правосудство. Притоа, применето е макро гледиштето при идентификувањето на ризиците, односно фокусот е на заедничките карактеристики на секторот како целина, а не на внатрешните предизвици на поделни институции. Идентификувани се критичните „точки“ во секоја група на фактори кои даваат можност за корупција.

Системски/надворешни фактори на ризикот од корупција:

- Постои општа перцепција за политизирано судство во Република Северна Македонија.
- Правната рамка на секторот правосудство е задоволителна. Со последните измени на Законот за судови и Законот за судскиот совет се подобри системот на назначување и унапредување и се воведоа квалитативни

критериуми за професионално оценување на судиите, согласно со препораките од Венецијанската комисија и „Итните реформи приоритети“. ⁸ Се очекува да следи подобрување на критериумите за избор на обвинители.
➤ Во пракса, проблеми има во однос на примената на легислативата, посебно во однос на оценувањето на судиите и распределбата на судски предмети.
➤ Постои недоверба во судските органи, потхранета од ниската стапка на разрешници на важни судски случаи поврзани со корупција и злоупотреба на службената позиција.
➤ Темпото на носење судски одлуки за значајни случаи е бавно и диктирано од различни фактори, вклучително и политичка волја и влијание.
➤ Нарушувањето на автономијата на јавното обвинителство е штетна за функционирањето на целиот сектор.
➤ Недоволна свест и знаење на граѓаните каде да достават поплаки за корупција во правосудните органи (и воопшто) и како тече нивното процесирање.

Институционални/организациски фактори на ризикот од корупција:

➤ Можности за развивање на спрега помеѓу различни актери во правосудниот систем (обвинители – судии – адвокати).
➤ Несоодветно развиен/применет систем на оценување во правосудните органи. Правната рамка дава можност за оценување на судиите по потреба, механизам кој недоволно се користи.
➤ Ниеден судија досега не е процесираан што остава впечаток на „недопирливост“ на судските органи.
➤ Недоволно ефикасен и недоволно ефективен систем на процесирање на судски случаи – нема брзи разрешници на битни случаи.
➤ Проблеми при примена на стандарди, различно ниво на компетентност на судиите, непознавање на англиски јазик кај некои од нив што се рефлектира во неможност за примена на европската конвенција за човекови права.

Човечки фактори на ризикот од корупција:

➤ Недостаток на интегритет
➤ Подложност на политичко/партиско влијание
➤ Изложеност на притисоци на работа и/или во приватниот живот
➤ Недостаток на знаење и други компетенции
➤ Свесно практикување на судир на интереси

Фактори на ризик од корупција поврзани со процесот на работа во секторот (ресорот) правосудство:

⁸ Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија 2019, Поглавје 23

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Процесот на електронска распределба на судските предмети треба да обезбеди објективност на процесите, меѓутоа во пракса се случува пракса на субјективна распределба на судските предмети од раководното лице |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Градењето на непрофесионални спреги помеѓу обвинители – судии – адвокати може негативно да влијае на судските процеси |

3.1.2. Анализа на ризикот од корупција во секторот/ресорот правосудство

Анализата на ризикот од корупција има за цел да обезбеди вкрстување на наодите од идентификуваните фактори на ризикот со други специфични околности кои можат да имаат влијание врз ризикот.

Согласно идентификуваните фактори на ризици, критичните точки за корупција во правосудството може да се сумираат на следниот начин:

- Несоодветна примена на правната регулатива во однос на распределбата на предметите и оценувањето на судиите;
- Исклучително силно значење на интегритетот на човечкиот фактор во секторот правосудство;
- „Недопирливост“ на судство – непроцесирање на постапки за злоупотреба на позицијата или судир на интереси од страна на судии;
- Малата општествена средина во земјата овозможува релативно лесен и брз пристап, и оттаму, обид за влијание на заинтересираните страни врз судиите и другите актери во правосудниот систем.

Најчести форми на корупција кои се јавуваат во правосудството се:

- Злоупотреба на службената позиција
- Поткуп
- Подароци
- Тргување со влијание
- Судир на интереси

Од анализата произлегува дека основната дејност во секторот правосудство носи во себе ризик од корупција. ***Тековно, интегритетот на човечките ресурси во органите на правосудството (посебно судиите) е клучен фактор дали ќе се случи корупција или не.***

Покрај ризикот од корупција кој е поврзан со основната дејност на секторот правосудство, во овој сектор се значајни и ризиците од корупција во хоризонталните области и тоа: ризик од корупција во јавните набавки и ризик од корупција при вработувањата во правосудните органи. Во однос на хоризонталните области на ризици применлива е соодветната анализа на ризикот поместена погоре. Тука мора да се напомене дека ризиците од корупција во хоризонталните области и ризиците поврзани со основната дејност на правосудството се однесуваат на различни актери во процесите – јавни набавки (раководни лица и јавни службеници задолжени за јавни набавки), вработувања во правосудството (раководни лица и евентуално судии/обвинители како дел од комисија за вработувања) и основна дејност (судии, обвинители).

3.1.3. Оценка на ризикот од корупција во секторот/ресорот правосудство

Оценката на ризикот од корупција во секторот правосудство е направена преку оценување на двата елементи на ризикот – влијание и веројатност, а врз основа на идентификацијата на факторите на ризикот и анализата на ризикот дадени погоре.

- **Веројатноста** критичните точки во правосудството да „произведат“ корупција е **висока (оцена 3)**.
- **Влијанието** што овој ризик од корупција може да го има е **големо (оцена 3)**, зашто предметот на работа на правосудството подразбира силна интеракција со јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор.
- Комбинацијата на висока веројатност и големо влијание на ризикот даваат највисока општа оценка ($3 \times 3 = 9$) на закана од корупција.

Заклучок: Во секторот/ресорот правосудство има многу силен ризик од корупција.

3.2. ПОЛИЦИЈА

Секторот/ресорот Полиција е дел од поширокиот систем на институции за спроведување на законот каде спаѓаат јавните институции кои се дел од централната извршна власт во Република Северна Македонија, а со надлежност за спроведување на законот. Тука првенствено се вбројуваат Министерството за внатрешни работи во чиј состав се полициските сили, Финансиската полиција и Царинската управа. Овие институции имаат задача да ги штитат и да обезбедат почитување на фундаменталните слободи и права на граѓаните гаратирани со Уставот, законите, ратификуваните меѓународни договори, како и да спречат, утврдат и процесираат кривични дела и да одржуваат јавен ред и мир. Полицијата е одговорна за контрола и надзор на граничните премини.

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)⁹ и институциите за спроведување на законот) наведени се доста забелешки во однос на можностите за коруптивно однесување во овие институции, а посебна критика е упатена кон полиција и наведени се препораки за овој сектор/ресор. Оттаму, фокусот на оваа проценка е само на полицијата, а не и на другите институции за спроведување на законот.

Ризиците од корупција во полицијата главно се појавуваат при вршење на основната дејност на полициските сили, изразени преку толерирање на определени незаконски дејствија сторени од страна на граѓаните. Поконретно, согласно наодите на Министерството за внатрешни работи, корупцијата најчесто се јавува при:¹⁰

- Констатирање на извршени прекршоци или престапи;
- Изготвување на службени документи, изрекување на глоби и други санкции;
- Пропуси во спроведување на истрагата да не се идентификуваат сторителите или истите да се ослободат од кривична и прекршочна одговорност;
- Неизвршување на правосилни судски пресуди односно нивно одлагање;
- Земање поткуп и уценување странски државјани кои аплицираат за престој во Република Македонија;
- Пропуштање на лица со забрана за влез и излез или ограничување на лица со неисправни документи преку граничните премини;
- Овозможување преминување на граница надвор од воспоставен ред и невршење контрола на граница;
- При вршење на увиди на лице место.

Покрај тоа, во полицијата како ризици од корупција се идентификуваат и јавните набавки и вработувањата во полициските сили. За наведените две области (процеси) важи веќе направената проценка во поглавјето 2 од овој документ.

3.2.1. Идентификување на факторите на ризикот од корупција во секторот/ресорот полиција

⁹ <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168095378c>

¹⁰ Антикорупциска програма 2016, Министерство за внатрешни работи, стр.2

При идентификувањето на ризикот од корупција во секторот/ресорот полиција беше пристапено кон собирање на информации за факторите на ризици по групи – системски или надворешни фактори на ризикот, институционални или организациски фактори на ризикот, човечки фактори и фактори поврзани со оперативните процеси од конкретниот сектор/ресор. Идентификувани се критичните „точки“ во секоја група на фактори кои даваат можност за корупција.

Системски/надворешни фактори на ризикот од корупција:

Вршење на основната дејност на полициските сили
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Законската регулатива која се однесува на секторот/ресорот полиција е целосна и детална, односно ги регулира сите аспекти од работата на полицијата и пропишува детални процедури за горенаведените активности каде најчесто се јавува коруптивно однесување. Предизвици има кај примената на законската регулатива и процедурите. ➤ Има силно политичко влијание при работата на полициските сили. Оваа состојба е констатирана во Петтиот евалуациски извештај на ГРЕКО за Република Северна Македонија од 2019 година.¹¹ ➤ Недоречености во етичкиот код на полициските службеници. ➤ Пракса на неказниост на коруптивното однесување поврзано со (не)примената на законската регулатива во овој сектор/ресор.
Јавни набавки
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
Вработувања во јавните институции во секторот/ресорот полиција
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4). Дополнително, важно е да се истакне што Законот за внатрешни работи дава можност врз вработените во полицијата да не се применува Законот за административни службеници, што дава можности за примена на различни (пониски) критериуми и создава околина за коруптивно однесување.

Институционални/организациски фактори на ризикот од корупција:

Вршење на основната дејност на полициските сили
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Постои свест за постоење на корупција во полицијата што се отсликува во редовно изготвување на Анткорупциска програма на МВР, како и на Програмата за јакнење на интегритетот на полициските сили во рамките на МВР што се изготвува од 2018 година. Меѓутоа, не се врши оценка на

¹¹ Евалуациски извештај на ГРЕКО за Република Северна Македонија 2019, стр. 26

<p>ефектите од Програмите, а според ГРЕКО, усвоените анти-корупциски мерки се засебни, неодржливи и не го даваат посакуваниот кумулативен ефект.¹²</p>
<p>➤ Во пракса, нема јасно разграничување помеѓу законската одредба МВР да биде креатор на политиката во областа на внатрешните работи и пропишаната законска независност во оперативното работење на полицијата. Често има влијание (или обид за влијание) од функционери на МВР врз полициските сили со што се загрозува нивната независност.</p>
<p>➤ Не се врши проценка на ризикот од корупција во полициските сили. Во зародиш е процес на изготвување на План на интегритет во МВР кој би требало да опфати проценка на ризикот од корупција по работни места.</p>
<p>➤ Практика на неказливост или ниски казни при коруптивно однесување. Има многу дисциплински постапки во полициските сили заради кршење на интегритетот и коруптивно однесување, меѓутоа без поголеми ефекти.</p>
<p>➤ Процесот на селектирање на кадри за полициските служби е заснован на завршен курс, а не соодветно насочено (полициско) средно образование, што се рефлектира во недоволно компетенции на новопримените лица и наметнува потреба од континуирани и разновидни обуки.</p>
<p>➤ Недоволно материјално-технички услови за работа на полициските сили.</p>
<p>Јавни набавки</p>
<p>➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)</p>
<p>Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот полиција</p>
<p>➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4). Дополнително, важно е да се истакне што Законот за внатрешни работи дава можност врз вработените во полицијата да не се применува Законот за административни службеници, што дава можности за примена на различни (пониски) критериуми и создава околина за коруптивно однесување. Како што е истакнато погоре, тековните критериуми за полициски службеник пропишуваат завршен курс, а не соодветно образование. Тоа влијание на намалување на квалитетот на кадрите.</p>

Човечки фактори на ризикот од корупција:

<p>Вршење на основната дејност на полициските сили:</p>
<p>➤ Недостаток на интегритет кај полициските службеници</p>
<p>➤ Недостаток на компетенции и знаење</p>
<p>➤ Незадоволство од личниот и материјалниот статус</p>
<p>➤ Подложност на политичко/партиско влијание</p>

¹² Исто, стр.29

➤ Изложеност на притисоци на работа и/или приватно
Јавни набавки
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
Вработувања во јавните институции во секторот/ресорот полиција
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

Фактори на ризик од корупција поврзани со оперативните процеси/постапки во секторот/ресорот полиција:

Вршење на основната дејност на полициските сили:
➤ Примена на селективен и субјективен пристап на полициските службеници при вршење на нивната работа и непочитување на етичкиот код на полицијата;
➤ „Солидаризирање“ на тимовите на полициски службеници во примена на селективен и субјективен пристап при вршењето на работата;
➤ Недоволно развиени и/или бавни постапки на спроведување на надзорот и барањето одговорност во случај на жалби од засегнатите страни.
Јавни набавки
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
Вработувања во јавните институции во секторот (ресорот) полиција
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

3.2.2. Анализа на ризикот од корупција во секторот/ресорот полиција

Анализата на ризикот од корупција има за цел да обезбеди вкрстување на наодите од идентификуваните фактори на ризикот со други специфични околности кои можат да имаат влијание врз ризикот. Согласно идентификуваните фактори на ризици, критичните точки за корупција во секторот/ресорот полиција, предизвиците во однос на вршењето на основната дејност може да се сумираат на следниот начин:

- Предизвици што произлегуваат од правната и институционална рамка:
 - Проблеми во имплементацијата на законската рамка и детално пропишаните процедури;

- Кадровска политика со голем потенцијал за пропусти заради ниските критериуми за вработување во полициските сили што подоцна негативно се рефлектира на квалитетот на работењето.
- Предизвици што произлегуваат од човечкиот фактор и оперативните постапки на вршење на работата на полицијата:
 - Примена на индивидуален и тимски селективен и субјективен пристап на полициските службеници при вршење на нивната работа;
 - Мал ефект од преземањето на дисциплински мерки врз вработените кај кои е утврдено коруптивно однесување заради ниски (прифатливи) казни од страна на прекршителите.
- Предизвици што произлегуваат од други надворешни влијанија врз постапките за издавање на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи:
 - Проблеми во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество;
 - Силно политичко влијание и притисоци при вршење на работата на полициските службеници.

Најчести форми на корупција кои се јавуваат при издавањето на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи се:

- Злоупотреба на службената позиција
- Поткуп
- Подароци
- Судир на интереси.

Од анализата на ризикот произлегува дека при вршењето на работата на полициските службеници има ризици од корупција заради неприменувањето на правната регулатива и деталните процедури на работа. **Интегритетот на полициските службеници е клучен фактор дали ќе се случи корупција или не.**

Во однос на јавните набавки и вработувањата во јавните институции од секторот/ресорот полиција важи анализата на ризиците поместена во поглавјето 2.

3.2.3. Оценка на ризикот од корупција во секторот/ресорот полиција

Оценката на ризикот од корупција во секторот/ресорот полиција е направена преку оценување на двата елементи на ризикот – влијание и веројатност, а врз основа на идентификацијата на факторите на ризикот и анализата на ризикот дадени погоре.

- **Веројатноста** критичните точки за генерирање на ризици да „произведат“ корупција ги зема во предвид трите идентификувани процеси во секторот/ресорот полиција (вршење на основната дејност на полицијата; јавни набавки и вработувања во секторот/ресорот). Вршењето на основната дејност на полицијата и вработувањата се непосредно поврзани затоа што пропустите и коруптивното однесување при прием на кадри понатаму го поткопуваат и целиот процес на работа на полициските служби. Сите три процеси се со

висока веројатност да создадат околина за корупција што резултира општата веројатност на ризикот да биде **висока - оцена 3 (од 3)**.

- **Влијанието** што ризикот од корупција во секторот/ресорот полиција може да го има е **високо - оцена 3 (од 3)**. При вршењето на основната дејност на полициските служби и вработувањата, силна е интеракцијата помеѓу полицијата и граѓаните, а посебно штетно влијание има во однос на ерозија на етичките вредности во општеството и поттикнување на корумпирано однесување. Корупцијата во полицијата најчесто се оценува како „ситна“, односно не опфаќа високи износи на поткуп и подароци (тие се во вредност помала од пропишаните казни), но честата нејзина појава доведува до висок кумулиран ефект на загуба на приходи од казни во централниот буџет.
- Комбинацијата на висока веројатност и големо влијание на ризикот даваат највисока општа оценка ($3 \times 3 = 9$) на закана од корупција.

Заклучок: Во секторот/ресорот полиција ризикот од корупција се оценува како многу силен.

3.3. ЈАВНО ЗДРАВСТВО

Секторот/ресорот јавно здравство во контекст на оваа проценка 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. 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/ресор 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/ресор.

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/ресор 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. Покрај тоа, како ризик од корупција би можел да се разгледа и процесот на вработувања во јавните институции од секторот/ресорот здравство, иако овој ризик, со исклучок на именувањата на раководните позиции и вработувањата на административните службеници во Министерството за здравство и Фондот за здравство, може да се дискутира дека се намалува. Имено, приватниот здравствен сектор нуди вработувања на медицински лица по поволни услови отколку јавниот, а воедно има голема побарувачка на медицински кадар во странство. Во тој контекст, јавното здравство се соочува со голем одлив на кадар, за што како една од причините се посочуваат ниските плати.

За јавните набавки и вработувањата во јавниот сектор важи веќе направената проценка за овие две области (процеси) во поглавјето 2 од овој документ.

3.3.1. Идентификување на факторите на ризикот од корупција во секторот/ресорот јавно здравство

При идентификувањето на ризикот од корупција во секторот/ресорот јавно здравство беше пристапено кон собирање на информации за факторите на ризици по групи – системски или надворешни фактори на ризикот, институционални или организациски фактори на ризикот, човечки фактори и фактори поврзани со оперативните процеси од конкретниот сектор/ресор. Идентификувани се критичните „точки“ во секоја група на фактори кои даваат можност за корупција.

Системски/надворешни фактори на ризикот од корупција:

Пружање на здравствени услуги
<ul style="list-style-type: none">➤ Законската регулатива која се однесува на секторот/ресорот здравство е доста комплексна, имајќи предвид дека се регулират различни потсектори и аспекти од работењето на здравствениот сектор. Во регулативата се пропишани процедури кои треба да се следат при пружањето на здравствените услуги.➤ Примената на регулативата и процедурите се соочува со доста предизвици. Често се работи за објективни, системски фактори - немање на доволно персонал, немање соодветна медицинска опрема и медицински материјали заради застој во процесите на јавни набавки, нефункционирање на електронскиот систем кој треба да обезбеди проток на информации помеѓу медицинскиот кадар кој доведува до чекање за здравствени услуги, итн.➤ Врски помеѓу медицинските лица и други установи кои се манифестираат во фаворизирање на нивните производи или услуги (пр. се препорачува определен лек од некоја фармацевтска компанија, се посочува да се направи преглед во приватна здравствена установа доколку во јавната треба да се чека многу (пр. магнетна резонанца), итн).
Јавни набавки
<ul style="list-style-type: none">➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
Вработувања во јавните институции во секторот/ресорот јавно здравство
<ul style="list-style-type: none">➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4). Дополнително, како што е истакнато погоре, овој фактор на ризик од корупција најмногу е значаен во однос на именувањата на лица на раководни позиции во здравствените установи и при вработување на административни службеници во релевантните институции.

Институционални/организациски фактори на ризикот од корупција:

Пружање на здравствени услуги
<ul style="list-style-type: none">➤ Здравствените установи се соочуваат со бројни проблеми и тоа главно во однос на: човечките ресурси (недостаток на кадар, ниски плати, проблеми во регулирањето на материјалниот статус на специјализантите, недоволно компетенции за ракување со нова медицинска опрема која најчесто се добива преку донации); материјално –технички услови (недоволно капацитет во клиничките центри, лоши услови за работа во некои од клиничките центри, итн) и бавна динамика на реновирање на здравствените установи; финансиски услови (недоволен буџет за пружање на солидни здравствени услуги на територијата на целата земја и на сите граѓани).

<p>Овие проблеми се нотирани во функционалната анализа на Министерството за здравство, поместена во стратешкиот план на Министерството 2019-2021.¹³</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Недоволна координираност помеѓу институциите доколку пружањето на здравствена услуга вклучува повеќе институции. Тоа создава поволна околина за корупција зашто корисниците на здравствени услуги се под притисок да бараат брзо решение за надминување на застојот. Ова се однесува и на постапките за лечење во странство.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ниска свест за адресирање на прашањето на корупција одвнатре во институциите – оваа област не се споменува во Стратешкиот план на Министерството за здравство, ниту во другите релевантни документи.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Пракса на неказниост или ниски казни за коруптивно однесување при пружањето на здравствени услуги.
<p>Јавни набавки</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
<p>Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот јавно здравство</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4). Дополнително, како што е истакнато погоре, овој фактор на ризик од корупција најмногу е значаен во однос на именувањата на лица на раководни позиции во здравствените установи и при вработување на административни службеници во релевантните институции.

Човечки фактори на ризикот од корупција:

<p>Пружање на здравствени услуги</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Недостаток на интегритет кај здравствените работници
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Незадоволство од личниот и материјалниот статус заради ниските плати во јавното здравство
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Изложеност на притисоци на работа и/или приватно
<p>Јавни набавки</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
<p>Вработувања во јавните институции во секторот/ресорот јавно здравство</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

Фактори на ризик од корупција поврзани со оперативните процеси/постапки во секторот/ресорот јавно здравство:

¹³ Стратешки план на Министерството за здравство 2019-2021 (<http://zdravstvo.gov.mk/wp-content/uploads/2019/01/USOGLASEN-plan-19-21.pdf>)

Пружање на здравствени услуги
➤ Примена на селективен и субјективен пристап на здравствените службеници при вршење на нивната работа (фаворизирање на определени пациенти)
➤ „Насочување“ на корисникот на здравствена услуга да користи определени лекови или дополнителни услуги во приватното здравство од институции со кои здравствениот работник има поврзаност за остварување на лична корист.
➤ Недоволно развиени и/или бавни постапки на спроведување на надзорот и барањето одговорност во случај на жалби од засегнатите страни.
Јавни набавки
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
Вработувања во јавните институции во секторот/ресорот јавно здравство
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

3.3.2. Анализа на ризикот од корупција во секторот/ресорот јавно здравство

Анализата на ризикот од корупција има за цел да обезбеди вкрстување на наодите од идентификуваните фактори на ризикот со други специфични околности кои можат да имаат влијание врз ризикот. Согласно идентификуваните фактори на ризици, критичните точки за корупција во секторот/ресорот јавно здравство, предизвиците во однос на вршењето на основната дејност (пружањето на здравствени услуги) може да се сумираат на следниот начин:

- Предизвици што произлегуваат од правната и институционална рамка:
 - Проблеми во имплементацијата на законската рамка и детално пропишаните процедури од објективна и субјективна природа;
 - Занемарување на прашањето за ризици од корупција во јавното здравство.
- Предизвици што произлегуваат од човечкиот фактор и оперативните постапки при пружање на здравствени услуги:
 - Примена на индивидуален и тимски селективен и субјективен пристап на здравствените работници при вршење на нивната работа;
 - Воспоставени спреги на здравствените работници со други институции надвор од јавното здравство заради остварување на лична корист.
- Предизвици што произлегуваат од други надворешни влијанија врз пружањето на здравствени услуги:
 - Неусогласеност на платите на медицинските лица во јавното здравство со пазарот на труд (има поголема побарувачка од понуда што треба да резултира во раст на платите) што произведува ефект на незадоволство кај овие лица;
 - Несоодветни услови за работа во многу здравствени установи;
 - Проблеми во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество;

- Иницирање на корупцијата од страна на граѓаните во вид на давање на подароци кои не ги перцепираат како корупција, туку како општествена норма – благодарност за добро завршена услуга.

Најчести форми на корупција кои се јавуваат при пружањето на здравствените услуги се:

- Поткуп
- Подароци
- Злоупотреба на службената позиција

Од анализата на ризикот произлегува дека при вршењето на работата на јавното здравство има ризици од корупција заради ниските плати и несоодветните материјално-технички услови за работа. Оттаму, ***интегритетот на здравствените работници е клучен фактор дали ќе се случи корупција или не.***

Во однос на јавните набавки и вработувањата во јавните институции од секторот/ресорот јавно здравство важи анализата на ризиците поместена во поглавјето 2.

3.3.3. Оценка на ризикот од корупција во секторот/ресорот јавно здравство

Оценката на ризикот од корупција во секторот/ресорот полиција е направена преку оценување на двата елементи на ризикот – влијание и веројатност, а врз основа на идентификацијата на факторите на ризикот и анализата на ризикот дадени погоре.

- ***Веројатноста*** критичните точки за генерирање на ризици да „произведат“ корупција ги зема во предвид трите идентификувани процеси во секторот/ресорот јавно здравство (пружање на здравствени услуги; јавни набавки и вработувања во секторот/ресорот). Првите два процеси се во висока веројатност да создадат околина за корупција што резултира општата веројатност на ризикот да биде ***средна - оцена 3 (од 3)***.
- ***Влијанието*** што ризикот од корупција во секторот/ресорот јавно здравство може да го има е ***средно - оцена 2 (од 3)***. При пружањето на здравствените услуги и вработувањата во овој сектор, силна е интеракцијата помеѓу здравствените институции и граѓаните, со тоа што често коруптивното однесување се манифестира преку давање/примање на подароци што не се перцепира како корупција, туку како општествена норма. Во однос на јавните набавки во овој сектор, вообичаено се појавува интеракција помеѓу јавниот и приватниот сектор и може да се однесува на прилично вредни јавни набавки, со што штетата врз трошењето на јавните пари може да биде голема.
- Комбинацијата на веројатноста и влијанието на ризикот даваат средна општа оценка ($3 \times 2 = 6$) на закана од корупција.

Заклучок: Во секторот/ресорот јавно здравство ризикот од корупција се оценува како умерено висок.

3.4. ОБРАЗОВАНИЕ

Секторот/ресорот Образование е многу широк и го опфаќа Министерството 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/ресор често се посочува од страна на граѓаните во разни анкети за нивната перцепција или искуството во однос на коруптивните дејства. Ова посебно се однесува на високото образование каде има случаи на започнати, но недовршени постапки за корупција. Во Министерството за образование на Република Северна Македонија и на државните универзитети не се врши проценка на ризиците од корупција, ниту се споменува во некој од стратешките документи во овој сектор/ресор.

Ризиците од корупција во образованието главно се поврзуваат со вршење на основната дејност – пружање на образовни услуги и вработувањата во овој сектор. Исто така, јавните набавки се присутни како област (процес) каде што може да се јави корупција, имајќи предвид дека заради големината на овој сектор таму се вршат многу јавни набавки. За јавните набавки и вработувањата во јавниот сектор важи веќе направената проценка за овие две области (процеси) во поглавјето 2 од овој документ.

3.4.1. Идентификување на факторите на ризикот од корупција во секторот/ресорот образование

При идентификувањето на ризикот од корупција во секторот/ресорот образование беше пристапено кон собирање на информации за факторите на ризици по групи – системски или надворешни фактори на ризикот, институционални или организациски фактори на ризикот, човечки фактори и фактори поврзани со оперативните процеси од конкретниот сектор/ресор. Идентификувани се критичните „точки“ во секоја група на фактори кои даваат можност за корупција.

Системски/надворешни фактори на ризикот од корупција:

Пружање на образовни услуги

- Законската регулатива која се однесува на секторот/ресорот образование е прилично комплексна имајќи предвид дека тука спаѓаат сите нивоа на образование кои се регулирани со посебни закони и бројни подзаконски акти.
- Примената на регулативата и процедурите е поврзана со доста предизвици. Често се работи за објективни, системски фактори - немање на соодветни материјални и други услови (ограниченост на образовни помагала, кабинети за настава, итн.), меѓутоа влијание може да има и субјективниот фактор.

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Надзорот над примената на етички вредности во процесот на образование е недоволен и неефикасен.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Нема пракса на следење и казнивост на коруптивното однесување поврзано со пружањето на образовните услуги. Постапките на судско процесирање на коруптивно однесување од образовни работници, а посебно од универзитетски професори се бавни и ретко се изведуваат до крај.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Постои силно политичко влијание при работата на вработените во образовниот сектор. Еден од најчесто користените механизми е преку привремените вработувања што се одразува на квалитетот на нивната работа. Вработувањата се вршат со претходно добиена согласност од Министерството за образование.
<p>Јавни набавки</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
<p>Инспекциски надзор</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Државниот просветен инспекторат како орган на МОН е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот образование. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
<p>Вработувања во јавните институции во секторот/ресорот образование</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4). Дополнително, важно е да се истакне што постои пракса на привремени вработувања во овој сектор која создава поволна околина за притисоци и коруптивно однесување. Овој сегмент е опфатен во точката 2.4

Институционални/организациски фактори на ризикот од корупција:

<p>Пружање на образовни услуги</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Недоволно материјално-технички услови за работа на образовните институции и ниски финансиски примања (плати) кои од буџетот се одделуваат за оваа намена. На државните универзитети на некои факултети постои поинаков систем на пресметување на платите, со вклучување на надоместоци кои се определени како обврска за плаќање од страна на студентите како трошоци за школување. Генерално, платите во образовниот сектор, посебно во основното и средното образование се ниски.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ниска свест за адресирање на прашањето на корупција одвнатре во институциите – оваа област не се споменува во Стратешкиот план на МОН, ниту во другите релевантни документи, а ниту се адресира од страна на раководните органи на државните Универзитети. Се организираат конференции и дебати на оваа тема, меѓутоа официјални документи и активности нема.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Во пракса, нема јасно разграничување помеѓу законската одредба МОН да биде креатор на образовната политика, а училиштата и универзитетите да ја применуваат со законски пропишаното ниво на независност. Често има

влијание (или обид за влијание) од функционери на МОН врз образовните кадри со што се загрозува нивната независност.
Јавни набавки
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
Инспекциски надзор
➤ Државниот просветен инспекторат како орган на МОН е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот образование. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот образование
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4). Дополнително, важно е да се истакне што постои пракса на привремени вработувања во овој сектор која создава поволна околина за притисоци и коруптивно однесување. Овој сегмент е опфатен во точката 2.4

Човечки фактори на ризикот од корупција:

Вршење на основната дејност на полициските сили:
➤ Недостаток на интегритет кај образовниот кадар (наставниците и професорите)
➤ Незадоволство од личниот и материјалниот статус
➤ Подложност на политичко/партиско влијание
➤ Изложеност на притисоци на работа и/или приватно
Јавни набавки
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
Инспекциски надзор
➤ Државниот просветен инспекторат како орган на МОН е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот образование. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот образование
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4). Дополнително, важно е да се истакне што постои пракса на привремени вработувања во овој сектор која создава поволна околина за притисоци и коруптивно однесување. Овој сегмент е опфатен во точката 2.4

Фактори на ризик од корупција поврзани со оперативните процеси/постапки во секторот/ресорот образование:

Пружање на образовни услуги
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Примена на селективен и субјективен пристап на образовните работници кон учениците/студентите и непочитување на етичките вредности во образованието; ➤ Наметнување на обврска на учениците и студентите за купување на образовни помагала од институции со кои образовниот работник има поврзаност (вклучително и авторски дела (книги и др.) при факултетското образование) заради остварување на лична корист; ➤ Недоволно развиени механизми и бавни постапки на спроведување на надзорот и барањето одговорност во случај на жалби од засегнатите страни.
Јавни набавки
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
Инспекциски надзор
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Државниот просветен инспекторат како орган на МОН е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот образование. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот образование
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4). Дополнително, важно е да се истакне што постои пракса на привремени вработувања во овој сектор која создава поволна околина за притисоци и коруптивно однесување. Овој сегмент е опфатен во точката 2.4

3.4.2. Анализа на ризикот од корупција во секторот/ресорот образование

Анализата на ризикот од корупција има за цел да обезбеди вкрстување на наодите од идентификуваните фактори на ризикот со други специфични околности кои можат да имаат влијание врз ризикот. Согласно идентификуваните фактори на ризици, критичните точки за корупција во секторот/ресорот образование, предизвиците во однос на вршењето на основната дејност може да се сумираат на следниот начин:

- Предизвици што произлегуваат од правната и институционална рамка:
 - Проблеми во имплементацијата на законската рамка и детално пропишаните процедури;
 - Користење на механизмот привремени вработувања како редовна пракса во основните и средните училишта што создава притисок врз привремено вработените лица и податност за коруптивно однесување.

- Предизвици што произлегуваат од човечкиот фактор и оперативните постапки при пружање на образовни услуги:
 - Примена на селективен и субјективен пристап на образовните работници кон учениците и студентите при вршење на нивната работа во функција на стекнување лична корист.
 - Недоволно развиени механизми и бавни постапки на спроведување на надзорот и барањето одговорност во случај на жалби од засегнатите страни.
- Предизвици што произлегуваат од други надворешни влијанија врз постапките при пружање на образовни услуги:
 - Проблеми во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество;
 - Силно политичко влијание и притисоци при вршење на работата на образовните работници;
 - Несоодветни услови за работа во многу образовни установи;
 - Иницирање на корупцијата од страна на граѓаните во вид на давање на подароци на наставниците и професорите кои не ги перцепираат како корупција, туку како општествена норма – благодарност за завршена година, завршен циклус на образование и сл.

Најчести форми на корупција кои се јавуваат при пружањето образовни услуги се:

- Поткуп
- Злоупотреба на службената позиција
- Подароци

Од анализата на ризикот произлегува дека при вршењето на работата на образованието има ризици од корупција главно заради ниските плати, несигурниот работен статус на дел од вработените и праксата на неказниост на коруптивното однесување. ***Интегритетот на образовните работници е клучен фактор дали ќе се случи корупција или не.***

Во однос на јавните набавки и вработувањата во јавните институции од секторот/ресорот образование важи анализата на ризиците поместена во поглавјето 2.

3.4.3. Оценка на ризикот од корупција во секторот/ресорот образование

Оценката на ризикот од корупција во секторот/ресорот образование е направена преку оценување на двата елементи на ризикот – влијание и веројатност, а врз основа на идентификацијата на факторите на ризикот и анализата на ризикот дадени погоре.

- ***Веројатноста*** критичните точки за генерирање на ризици да „произведат“ корупција ги зема во предвид четирите идентификувани процеси во секторот/ресорот образование (пружање на образовни услуги; јавни набавки, инспекциски надзор и вработувања во секторот/ресорот). Сите четири процеси се со висока веројатност да создадат околина за корупција што резултира општата веројатност на ризикот да биде ***висока - оцена 3 (од 3)***.

- **Влијанието** што ризикот од корупција во секторот/ресорот образование може да го има е **средно - оцена 2 (од 3)**. При пружањето на образовните услуги и вработувањата, силна е интеракцијата помеѓу образовните институции и граѓаните, додека при јавните набавки има интеракција на јавниот со приватниот и граѓанскиот сектор. Корупцијата во образованието (при пружање на образовни услуги) најчесто се оценува како „ситна“, односно не опфаќа високи износи на поткуп и подароци, но честата нејзина појава доведува до кумулиран ефект на поткопување на ерозија на етичките вредности во општеството и поттикнување на корумпирано однесување.
- Комбинацијата на висока веројатност и средно влијание на ризикот даваат висока општа оценка ($3 \times 2 = 6$) на закана од корупција.

Заклучок: Во секторот/ресорот образование ризикот од корупција се оценува како умерено висок.

3.5. ТРАНСПОРТ, УРБАНИЗАМ И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

Секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање во контекст на оваа проценка 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 транспортот, урбанизмот и просторното планирање.

Тука првенствено спаѓаат Министерството за транспорт и врски (МТВ), Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) и самостојните органи во нивен состав. Министерството за транспорт и врски има надлежност врз транспортот и урбанизмот, додека МЖСПП има надлежност врз креирањето на политиката за просторно планирање во земјата. Дел од работите поврзани со просторното планирање ги врши и МТВ, односно некои од надлежностите се преклопуваат, а некаде има празнини во однос на законско пропишување на конкретна надлежност. Понатаму, Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам, Државниот инспекторат за транспорт, Државниот инспекторат – Капетанија Охрид, 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/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање се сметаат за значаен дел од овој сектор/ресор.

Ризиците од корупција во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање главно се поврзуваат со инфраструктурните проекти во овој сектор/ресор кои вклучуваат трошење на јавни пари. Преземањето и реализацијата на инфраструктурните проекти се поврзани со различни одобренја, решенија, дозволи, лиценци и други документи чие издавање е во надлежност на гореспоменатите институции. Имено, законската регулатива за вршење на градежни и други работи во областа на транспорт, урбанизмот и просторното планирање пропишува многу одобренја, решенија, дозволи, лиценци и други документи. Значењето на овие документи е уште поголемо кога ќе се земе во предвид дека инфраструктурните проекти чие одобрение е во надлежност на овој сектор/ресор вообичаено чинат многу, што лесно создава околина за примена на притисоци и поттикнување на коруптивно однесување. Од таа причина, издавањето на различни документи се смета како точка која може да генерира ризик од корупција во овој сектор/ресор.

Покрај тоа, во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање како ризици од корупција се идентификуваат и јавните набавки, инспекцискиот надзор и вработувањата во МТВ, МЖСПП и другите непосредно поврзани институции на централно и локално ниво. Во овој сектор/ресор, посебно се важни јавните набавки и инспекцискиот надзор кои се непосредно поврзани со реализацијата на инфраструктурните проекти. За наведените три области (процеси) важи веќе направената проценка во поглавјето 2 од овој документ.

3.5.1. Идентификување на факторите на ризикот од корупција во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање

При идентификувањето на ризикот од корупција во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање беше пристапено кон собирање на информации за факторите на ризици по групи – системски или надворешни фактори на ризикот, институционални или организациски фактори на ризикот, човечки фактори и фактори поврзани со оперативните процеси од конкретниот сектор/ресор. Идентификувани се критичните „точки“ во секоја група на фактори кои даваат можност за корупција.

Системски/надворешни фактори на ризикот од корупција:

Издавање на одобренија, решенија, дозволи, лиценци и други документи
<p>➤ Законската регулатива во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање се состои од неколку закони и доста подзаконски акти кои се наведени на веб страниците на Министерството за транспорт и врски и МЖСПП (во делот на просторното планирање). Регулативата е доста сложена, посебно во однос на дефинирање на надлежностите на институциите во однос на издавањето на документи потребни за градење во областа на транспортот и урбанизмот.</p>
<p>➤ Подзаконските акти, особено правилниците со кои се пропишуваат постапките на издавање на одобренија, решенија и други документи се карактеризираат со различно ниво на прецизност и деталност на постапката, потребните документи и надлежните институции. Недоволно јасната регулатива наметнува потреба од директен контакт помеѓу барателот на документот и надлежното лице од самиот почеток на постапката и создава поволна околина за коруптивно однесување.</p>
<p>➤ Непостоечки/недоволно развиени инструменти за надзор и одговорност во процесите за издавање на горенаведените дозволи.</p>
<p>➤ Согласно Извештајот на Европската Комисија 2019, капацитетот на институциите и телата вклучени во реализација на големи инвестициски проекти мора да се зајакне. Идните инфраструктурни проекти мора да бидат во согласност со ЕУ стандардите за јавни набавки, државна помош и проценка на влијанието врз животната средина.¹⁴</p>
<p>➤ Пракса на користење на политичко влијание/притисок за промена на деталните урбанистички планови во надлежност на единиците на локалната самоуправа, во функција на остварување на корист за определени приватни субјекти.</p>
<p>➤ Пракса на неказниост на коруптивното однесување поврзано со (не)примената на законската регулатива во овј сектор/ресор.</p>
Јавни набавки

¹⁴ Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија 2019, Поглавје 21

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Јавните набавки се исклучително важен процес во однос на инфраструктурните транспортни проекти заради нивната висока цена. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
<p>Инспекциски надзор</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам, Државниот инспекторат за транспорт, Државниот инспекторат – капетанија Охрид и Државниот инспекторат за животна средина се главните инспекциски органи во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
<p>Вработувања во јавните институции во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

Институционални/организациски фактори на ризикот од корупција:

<p>Издавање на одобренија, решенија, дозволи, лиценци и други документи:</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Преклопување или празнина во законската регулатива која ги пропишува надлежностите на определени институции во овој сектор/ресор.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Недоволна координација кај дел од институциите вклучени во издавање на одобрение, решение и сл. за кое се бара доставување на повеќе документи кои треба да се обезбедат од различни институции, што ја забавува постапката и создава околина за преземање на активности на притисок и нудење/барање корупција.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ограничена примена на механизми за лоцирање на одговорноста при проблеми (застој) во постапката за издавање на одобренија, дозволи и други документи при поделена/недефинирана надлежност помеѓу институциите.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Законската регулатива предвидува систем на мерење на задоволството на корисниците од јавните услуги на институциите, меѓутоа во пракса истиот слабо се применува.
<p>Јавни набавки</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Јавните набавки се исклучително важен процес во однос на инфраструктурните транспортни проекти заради нивната висока цена. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
<p>Инспекциски надзор</p>

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам, Државниот инспекторат за транспорт, Државниот инспекторат – капетанија Охрид и Државниот инспекторат за животна средина се главните инспекциски органи во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
<p>Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

Човечки фактори на ризикот од корупција:

<p>Издавање на одобрења, решенија, дозволи, лиценци и други документи:</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Недостаток на интегритет кај надлежните лица во постапките на издавање на одобрења и други документи и склоност за дејствување за лична корист
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Недостаток на компетенции и знаење
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Подложност на политичко/партиско влијание
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Подложност на влијание од приватниот сектор, посебно во однос на дозволи за скапи инфраструктурни проекти и градба на атрактивни локации со потенцијал за висока економска добивка
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Изложеност на притисоци на работа и/или приватно
<p>Јавни набавки</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Јавните набавки се исклучително важен процес во однос на инфраструктурните транспортни проекти заради нивната висока цена. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
<p>Инспекциски надзор</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам, Државниот инспекторат за транспорт, Државниот инспекторат – капетанија Охрид и Државниот инспекторат за животна средина се главните инспекциски органи во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
<p>Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

Фактори на ризик од корупција поврзани со оперативните процеси/постапки во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање:

Издавање на одобренија, решенија, дозволи, лиценци и други документи:
<ul style="list-style-type: none">➤ Непостоење/непримена на систем на електронско поднесување на барања за документи и ограничено постоење на обрасци во електронска форма, што наметнува неопходност за директен контакт помеѓу барателите на одобренија, решенија и сл. со надлежните лица од самиот почеток на постапката и создава околина за коруптивно однесување.➤ Примена на селективен и субјективен пристап на надлежните лица во однос на барателите на документи во насока на фаворизирање на определени субјекти.➤ Различна интерпретација на законската регулатива во однос на потребните документи што треба да се поднесат при барање за издавање на дозволи и други документи од страна на надлежните лица.➤ Намерно забавување на процесот во функција на создавање околина за коруптивно однесување.➤ Недоволно развиени и/или бавни постапки на спроведување на надзорот и барањето одговорност во случај на жалби од засегнатите страни.
Јавни набавки
<ul style="list-style-type: none">➤ Јавните набавки се исклучително важен процес во однос на инфраструктурните транспортни проекти заради нивната висока цена. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
Инспекциски надзор
<ul style="list-style-type: none">➤ Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам, Државниот инспекторат за транспорт, Државниот инспекторат – капетанија Охрид и Државниот инспекторат за животна средина се главните инспекциски органи во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање
<ul style="list-style-type: none">➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

3.5.2. Анализа на ризикот од корупција во секторот/ресорот заштита на животната средина

Анализата на ризикот од корупција има за цел да обезбеди вкрстување на наодите од идентификуваните фактори на ризикот со други специфични околности кои можат да имаат влијание врз ризикот. Согласно идентификуваните фактори на ризици, критичните точки за корупција во секторот/ресорот заштита на животната средина во однос на издавањето на дозволи и други документи може да се сумираат на следниот начин:

- Предизвици што произлегуваат од правната и институционална рамка на постапките за издавање на еколошки дозволи и други документи:
 - Широка и разнолика (според квалитет и прецизност) правна рамка која го отежнува воспоставувањето на јасен и транспарентен систем на примена и надзор врз соодветните постапки за издавање на решенија, дозволи, лиценци и други документи;
 - Ниска транспарентност на постапките при издавањето на одобренија, решенија, дозволи и други документи што се поврзани со висок очекуван профит и/или се издаваат во ограничен број;
- Предизвици што произлегуваат од човечкиот фактор и оперативните постапки за издавање на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи:
 - Недоречености во правната регулатива кои создаваат можности за различно толкување на условите и потребните документи за издавање на определено решение и сл. од страна на различни надлежни лица во односните институции;
 - Примена на субјективен пристап и фаворизирање на определени субјекти при постапките за издавање на одобренија, решенија и други документи, а застој кај други.
- Предизвици што произлегуваат од други надворешни влијанија врз постапките за издавање на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи:
 - Проблеми во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество;
 - Политичко влијание и притисоци од приватниот сектор врз надлежните и лицата директно вклучени во постапките за издавање на „крупни“ дозволи и други документи поврзани со проекти од кои се очекува висока економска корист за инвеститорот или реализаторот на проектот.

Најчести форми на корупција кои се јавуваат при издавањето на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи се:

- Злоупотреба на службената позиција
- Поткуп
- Тргување со политичко влијание
- Откривање на класифицирани информации заради лична корист
- Судир на интереси
- Самодоговарање (доделување одобрение, решение, дозвола и др. на сопствена/роднинска приватна фирма)

Од анализата на ризикот произлегува дека при издавањето на одобренија, решенија, дозволи и други документи во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање има ризик од корупција заради недоречености во правната регулатива и заради големата атрактивност на определени проекти што носат висок профит за

инвеститорот и/или изведувачот на проектот. Оттаму, **интегритетот и компетенциите на човечките ресурси во јавните институции** кои се на раководни позиции и/или директно вклучени во постапките за издавање на одобренија, решенија, дозволи и други документи, заедно со слабиот надзор над примената на законската регулатива и лоцирање на одговорноста **се од клучно значење дали ќе се случи корупција или не.**

Во однос на јавните набавки, инспекцискиот надзор и вработувањата во јавните институции од секторот/ресорот заштита на животната средина важи анализата на ризиците поместена во поглавјето 2.

3.5.3. Оценка на ризикот од корупција во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање

Оценката на ризикот од корупција во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање е направена преку оценување на двата елементи на ризикот – влијание и веројатност, а врз основа на идентификацијата на факторите на ризикот и анализата на ризикот дадени погоре.

- **Веројатноста** критичните точки за генерирање на ризици да „произведат“ корупција ги зема во предвид четирите идентификувани процеси во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање (издавање на одобренија, решенија, дозволи и други документи; јавни набавки; вработувањата со секторот/ресорот и инспекциски надзор). Сите четири процеси се со висока веројатност да создадат околина за корупција што резултира општата веројатност на ризикот да биде **висока - оцена 3 (од 3)**.
- **Влијанието** што ризикот од корупција во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање може да го има е **големо - оцена 3 (од 3)**, пред сè заради широкиот опсег на процеси/постапки што се во делокругот на работење на овој сектор/ресор. Издавањето на одобренија, решенија, дозволи и други документи го вршат институциите од централната и/или локалната власт. Овие дозволи најчесто ги бараат ентитети од приватниот сектор (што повлекува интеракција помеѓу јавниот и приватниот сектор) и се поврзани со високи очекувани профити. Јавните набавки исто така имаат силна економска димензија во овој сектор, додека вработувањата во овој сектор и инспекцискиот надзор така имаат значење на ниво на целото општество.
- Комбинацијата на висока веројатност и големо влијание на ризикот даваат највисока општа оценка ($3 \times 3 = 9$) на закана од корупција.

Заклучок: Во секторот/ресорот транспорт, урбанизам и просторно планирање ризикот од корупција се оценува како многу силен.

3.6. ЕКОНОМИЈА

Секторот/ресорот економија во контекст на оваа проценка 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 делокругот на секторот/ресорот економија кој вклучува внатрешен пазар и внатрешна трговија, меѓународна трговија, енергетика, минерални сировини, туризам и угостителство, итн. Во тој контекст, Регулаторната комисија за енергетика издава лиценци за вршење на енергетски дејности, Агенцијата за храна и ветеринарство издава дозволи за увоз на храна и предмети кои доаѓаат во допир со храна, Фитосанистарната управа издава фитосанитарни сертификати при извоз на растенија и плодови од растенија, Министерството за животна средина издава дозволи за увоз/извоз на стоки под ознака Д4, Централниот регистар врши упис на деловни субјекти, Царинската управа врши контрола над увозот/извозот, итн.

Ризиците од корупција во секторот/ресорот 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, непосредно поврзани институции. Имено, законската регулатива за вршење на дејноста на многу економски ентитети и физички лица кои самостојно вршат определена професија бара регулирање на нивниот статус со некој од споменатите документи.

Покрај тоа, во секторот/ресорот економија како ризици од корупција се идентификуваат и јавните набавки, инспекцискиот надзор (Државниот пазарен инспекторат е орган во состав на МЕ) и вработувањата во МЕ и другите непосредно поврзани институции. Кај овие области (процеси) важи веќе направената проценка во поглавјето 2 од овој документ.

3.6.1. Идентификување на факторите на ризикот од корупција во секторот/ресорот економија

При идентификувањето на ризикот од корупција во секторот/ресорот економија беше пристапено кон собирање на информации за факторите на ризици по групи – системски или надворешни фактори на ризикот, институционални или организациски фактори на ризикот, човечки фактори и фактори поврзани со оперативните процеси од конкретниот сектор/ресор. Идентификувани се критичните „точки“ во секоја група на фактори кои даваат можност за корупција.

Системски/надворешни фактори на ризикот од корупција:

Издавање на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи

- Законската регулатива во секторот/ресорот економија се состои од мноштво на закони, имајќи предвид дека делокругот е многу широко дефиниран и вклучува: внатрешен пазар и внатрешна трговија, меѓународна трговија, енергетика, минерални сировини, туризам и угостителство, итн. Сите потсектори имаат свои специфичности и се поврзани со издавање на

различни видови документи за правни и физички лица кои вршат определена дејност од потсекторот.
➤ Квалитетот на регулативата е различен во однос на прецизното и сèопфатно дефинирање на критериумите и условите неопходни за издавање на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи.
➤ Политичко влијание при издавањето на решенија, дозволи и други документи што се поврзани со висок очекуван профит (пр. дозволи за градење на електрани за производство на електрична енергија од обновливи извори, концесии за минерални сировини и др.) и/или се издаваат во ограничен број.
➤ “Ад-хок“ планирање во однос на дозволите, решенијата и други документи што се издаваат преку повик и во ограничен број. Ниска транспарентност на постапките - повиците често се објавуваат без претходна најава и траат многу краток временски период.
➤ Непостоечки/недоволно развиени инструменти за надзор и одговорност во процесите за издавање на горенаведените документи.
➤ Постои законска обврска за оценување на влијанието на регулативата, меѓутоа оценувањето од аспект на можностите за корупција е во зародиш.
Јавни набавки
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
Инспекциски надзор
➤ Државниот пазарен инспекторат е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот економија. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот Економија
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

Институционални/организациски фактори на ризикот од корупција:

Издавање на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи
➤ Нема јасна, систематски подредена и прегледна регулатива во однос на издавањето на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи на сајтот на Министерството за економија, како носител на активностите во оваа сфера. Тоа наметнува потреба од директна интеракција на барателот на документ(и) со надлежните лица и создава поволна околина за коруптивно однесување.
➤ Недоволна координација кај дел од институциите вклучени во издавање на решение, дозвола и сл. (пр. договорот за концесија бара повеќе документи

кои треба да се обезбедат од различни институции) што ја забавува постапката и создава околина за преземање на активности на притисок и нудење/барање корупција. Едношалтерскиот систем функционира во однос на регистрирањето на деловните субјекти (добивање на дозвола за работа) и делумно во EXIM (едношалтерскиот систем за увоз/извоз), меѓутоа таму често е потребно доставување на определени документи (пр. дозвола за увоз на предмети кои доаѓаат во допир со храна) кои економскиот оператор претходно треба самостојно треба да ги обезбеди.
➤ За определени издадени решенија, дозволи и сл. има јавно објавени регистри, за други не, односно нема сѐопфатност и систематичност кои ќе обезбедат увид на засегнатите страни во состојбата во даден потсектор.
➤ Законската регулатива предвидува систем на мерење на задоволството на корисниците од јавните услуги на институциите, меѓутоа во пракса истиот слабо се применува.
Јавни набавки
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
Инспекциски надзор
➤ Државниот пазарен инспекторат е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот економија. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот економија
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

Човечки фактори на ризикот од корупција:

Издавање на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи
➤ Недостаток на интегритет кај надлежните лица во постапките на издавање на решенија, дозволи, договори за концесии, итн. и склоност за дејствување за лична корист
➤ Подложност на политичко/партиско влијание
➤ Подложност на влијание од приватниот сектор, посебно во однос на договорите за концесии и другите „крупни“ дозволи
➤ Изложеност на притисоци на работа и/или приватно
Јавни набавки
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
Инспекциски надзор
➤ Државниот пазарен инспекторат е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот економија. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот економија

- Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

Фактори на ризик од корупција поврзани со оперативните процеси/постапки во секторот/ресорот економија:

Издавање на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Обрасците за поднесување барања за определени решенија, дозволи и други документи најчесто не се објавени на веб страниците на соодветните институции во употреблива електронска форма (пр. наместо образец кој може да се пополнува електронски, објавен е скениран дел од службен весник каде е објавен пропишаниот образец). Тоа наметнува контакт помеѓу заинтересираните страни и лица од надлежниот орган уште пред да се започне постапката. ➤ Краток рок на траење на определен повик и ограничено давање на информации во врска со истиот на заинтересираните страни. ➤ Фаворизирање на определени економски субјекти и/или физички лица и примена на субјективен пристап наместо објективно оценување во областите каде што регулативата тоа го дозволува. ➤ Различна интерпретација на законската регулатива во однос на потребните документи што треба да се поднесат при барање за издавање на определени решенија, дозволи и слично. ➤ Недоволно развиени и/или бавни постапки на спроведување на надзорот и барањето одговорност во случај на жалби од засегнатите страни.
Јавни набавки
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
Инспекциски надзор
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Државниот пазарен инспекторат е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот економија. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот Економија
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

3.6.2. Анализа на ризикот од корупција во секторот/ресорот економија

Анализата на ризикот од корупција има за цел да обезбеди вкрстување на наодите од идентификуваните фактори на ризикот со други специфични околности кои можат да имаат влијание врз ризикот. Согласно идентификуваните фактори на ризици, критичните точки за корупција во секторот/ресорот економија во однос на издавањето на решенија,

дозволи, договори за концесии и други документи може да се сумираат на следниот начин:

- Предизвици што произлегуваат од правната и институционална рамка на постапките за издавање на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи:
 - Широка и разнолика (според квалитет и прецизност) правна рамка која го отежнува воспоставувањето на јасен и транспарентен систем на примена и надзор врз соодветните постапки за издавање на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи;
 - Ниска транспарентност на постапките при издавањето на решенија, дозволи и други документи што се поврзани со висок очекуван профит и/или се издаваат во ограничен број;
- Предизвици што произлегуваат од човечкиот фактор и оперативните постапки за издавање на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи:
 - Наметнување на контактот помеѓу барателите на определен документ и надлежните институции (лица) како неопходен од самиот почеток на постапката заради непостоење на електронски формат на обрасците и можност за електронско спроведување на постапката. Исклучок има кај едношалтерскиот систем при регистрирање на нови деловни субјекти и издавање на дозволи за увоз/извоз (EXIM). Неопходноста од личен контакт создава околина за коруптивно однесување;
 - Недоречености во правната регулатива кои создаваат можности за различно толкување на условите и потребните документи за издавање на определено решение и сл. од страна на различни надлежни лица во односните институции.
- Предизвици што произлегуваат од други надворешни влијанија врз постапките за издавање на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи:
 - Проблеми во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество;
 - Политичко влијание и притисоци од приватниот сектор врз надлежните и лицата директно вклучени во постапките за издавање на „крупни“ дозволи и други решенија со големо влијание;

Најчести форми на корупција кои се јавуваат при издавањето на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи се:

- Злоупотреба на службената позиција
- Поткуп
- Тргување со политичко влијание
- Откривање на класифицирани информации заради лична корист
- Судир на интереси
- Самодоговарање (доделување дозвола, концесија на сопствена/роднинска приватна фирма)

Од анализата на ризикот произлегува дека при издавањето на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи во секторот/ресорот економија има ризик од

корупција заради недоречености во правната регулатива и заради атрактивноста на определени активности (пр, концесии за минерални сировини, лиценци за вршење дејности во енергетиката и сл.) што носат висок профит и монополска/олигополска положба на пазарот. Оттаму, **интегритетот на човечките ресурси во јавните институции** кои се на раководни позиции и/или директно вклучени во постапките за издавање на решенија и други документи **е клучен фактор дали ќе се случи корупција или не.**

Во однос на јавните набавки, инспекцискиот надзор и вработувањата во јавните институции од секторот/ресорот економија важи анализата на ризиците поместена во поглавјето 2.

3.6.3. Оценка на ризикот од корупција во секторот/ресорот економија

Оценката на ризикот од корупција во секторот/ресорот економија е направена преку оценување на двата елементи на ризикот – влијание и веројатност, а врз основа на идентификацијата на факторите на ризикот и анализата на ризикот дадени погоре.

- **Веројатноста** критичните точки за генерирање на ризици да „произведат“ корупција ги зема во предвид четирите идентификувани процеси во секторот/ресорот економија (издавање на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи; јавни набавки; вработувањата со секторот/ресорот и инспекциски надзор). Сите четири процеси се со висока веројатност да создадат околина за корупција, што резултира општата веројатност на ризикот да биде **висока - оценка 3 (од 3).**
- **Влијанието** што ризикот од корупција во секторот/ресорот економија може да го има е **големо - оценка 3 (од 3)**, пред сè заради широкиот опсег на процеси/постапки што се во делокругот на работење на овој сектор/ресор. Издавањето на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи е најчесто поврзано со економска корист и повлекува интеракција помеѓу јавниот и приватниот сектор. Јавните набавки исто така имаат силна економска димензија и вклучуваат интеракција на договорен орган од јавниот сектор со друга институција од јавниот сектор, од приватниот или граѓанскиот сектор, додека вработувањата во овој сектор и инспекцискиот надзор исто така имаат значење на ниво на целото општество.
- Комбинацијата на висока веројатност и големо влијание на ризикот даваат највисока општа оценка ($3 \times 3 = 9$) на закана од корупција.

Заклучок: Во секторот/ресорот економија ризикот од корупција се оценува како многу силен.

3.7. ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Секторот/ресорот заштита на животната средина во контекст на оваа проценка 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 првенствено 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/ресорот 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. Оттаму, релевантни институции за овој сектор се Агенцијата за храна и ветеринарство (во делот за генетски модифицирани организми), Министерство за економија (во делот за хидроцентралите), итн.

Овој сектор/ресор 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. Инфраструктурните проекти не би можеле да започнат доколку не е направена оценка на влијанието врз животната средина и доколку не се обезбедат соодветните еколошки дозволи. Оттаму, ризиците од корупција во секторот/ресорот заштита на животната средина главно се поврзуваат токму со издавањето на различни дозволи, посебно на интегрираните А и Б еколошки дозволи.

Покрај тоа, во секторот/ресорот заштита на животната средина како ризици од корупција се идентификуваат и јавните набавки, инспекцискиот надзор и вработувањата во МЖСПП и другите непосредно поврзани институции. Кај овие области (процеси) важи веќе направената проценка во поглавјето 2 од овој документ.

3.7.1. Идентификување на факторите на ризикот од корупција во секторот/ресорот заштита на животната средина

При идентификувањето на ризикот од корупција во секторот/ресорот заштита на животната средина беше пристапено кон собирање на информации за факторите на ризици по групи – системски или надворешни фактори на ризикот, институционални или организациски фактори на ризикот, човечки фактори и фактори поврзани со оперативните процеси од конкретниот сектор/ресор. Идентификувани се критичните „точки“ во секоја група на фактори кои даваат можност за корупција.

Системски/надворешни фактори на ризикот од корупција:

Издавање на еколошки дозволи и други документи

- Законската регулатива во секторот/ресорот заштита на животната средина се состои од мноштво на закони, имајќи предвид дека делокругот на работа е многу широко дефиниран и 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. Регулативата е објавена на веб страницата на МЖСПП и претставена на системски начин, односно за секој потсектор од делокругот на работа е претставена законската рамка и релевантните подзаконски акти. Регулативата во областа на животната средина е во извесна мерка усогласена во европското законодавство, а дополнителни напори се потребни во потсекторите вода, заштита на природата и управување со отпадот.¹⁵

- Потсекторите имаат свои специфичности и се поврзани со издавање на различни видови документи за правни лица кои вршат определена дејност од потсекторот. Во тој контекст, многу се важни интегрираните еколошки дозволи – А и Б, за кои комплетната регулатива, односно соодветните закони и подзаконски акти со обрасци во електронска форма се достапни на веб страницата на МЖСПП, заедно со листа на фирми кои ги имаат добиено дозволи.¹⁶ Понатаму, се врши регистрација на субјекти кои пуштаат електрична или електронска опрема на пазарот, се издаваат дозволи за постапување со отпадна опрема, дозвола за стоки кои се извезуваат/увезуваат под ознаката Д4, добивање на еколошка ознака за туристичко сместување, За сите дозволи од областа на заштитата на животната средина поместена е регулативата на веб страната на МЖСПП, вклучително и подзаконските акти каде се пропишани условите, меѓутоа само за некои од дозволи и другите документи дадени се обрасци во електронска форма. Во процесот на издавање на дозволи вклучена е централната /или локалната власт.
- Институциите заостануваат во имплементацијата и спроведувањето на законската регулатива, вклучително и во делот за давање на дозволи. Бројот на дозволи континуирано расте, меѓутоа не се опфатени сите субјекти што треба да поседуваат вакви дозволи.
- Постои пракса на неказниност на коруптивно однесување во секторот/ресорот заштита на животната средина
- Во определени потсектори има често менување на законите што наметнува потреба од постојано усовршување на вработените во односните институции.
- Непостоечки/недоволно развиени инструменти за надзор и одговорност во процесите за издавање на горенаведените дозволи.
- Постои законска обврска за оценување на влијанието на регулативата, меѓутоа оценувањето од аспект на можностите за корупција е во зародиш.

Јавни набавки

¹⁵ Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија 2019, поглавје 27

¹⁶ http://www.moep.gov.mk/?page_id=944

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
<p>Инспекциски надзор</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Државниот инспекторат за животна средина е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот животна средина. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3). Дополнително, законската регулатива за инспекциски надзор во областа на животната средина не е усогласена со ЕУ (потребно е да се донесе нов закон) што може да има влијание врз предметот и нивото на деталност на надзорот во насока на креирање на околина за коруптивно однесување.
<p>Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот заштита на животната средина</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

Институционални/организациски фактори на ризикот од корупција:

<p>Издавање на дозволи и други документи:</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Административниот капацитет на централно и локално ниво е слаб и недоволен¹⁷, што се одразува и врз постапките за издавање на дозволи и други документи од страна на МЖСПП и другите институции.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Недоволна координација кај дел од институциите вклучени во издавање на дозвола за која се бара доставување на повеќе документи кои треба да се обезбедат од различни институции, што ја забавува постапката и создава околина за преземање на активности на притисок и нудење/барање корупција.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ За определени издадени решенија, дозволи и сл. има јавно објавени регистри, за други не, односно нема сèопфатност и систематичност кои ќе обезбедат увид на засегнатите страни во состојбата во даден потсектор.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Законската регулатива предвидува систем на мерење на задоволството на корисниците од јавните услуги на институциите, меѓутоа во пракса истиот слабо се применува.
<p>Јавни набавки</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
<p>Инспекциски надзор</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Државниот инспекторат за животна средина е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот животна средина. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).

¹⁷ Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија 2019, поглавје 27

Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот животна средина

- Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

Човечки фактори на ризикот од корупција:**Издавање на дозволи и други документи**

- Недостаток на интегритет кај надлежните лица во постапките на издавање на дозволи и склоност за дејствување за лична корист
- Недостаток на компетенции и занење
- Подложност на политичко/партиско влијание
- Подложност на влијание од приватниот сектор, посебно во однос на притисокот за „одложување“ на почетокот на постапката за задолжително поседување на еколошка дозвола
- Изложеност на притисоци на работа и/или приватно

Јавни набавки

- Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)

Инспекциски надзор

- Државниот инспекторат за животна средина е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот животна средина. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).

Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот Економија

- Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

Фактори на ризик од корупција поврзани со оперативните процеси/постапки во секторот/ресорот заштита на животната средина:**Издавање на дозволи и други документи**

- Примена на селективен и субјективен пристап кон определени економски ентитети во смисла на „одлагање“ на нивната обврска да ја започнат постапката за добивање на интегрирана еколошка дозвола и/или други документи согласно законската регулатива за заштита на животната средина.
- Различна интерпретација на законската регулатива во однос на потребните документи што треба да се поднесат при барање за издавање на дозволи ид други документи од страна на надлежните лица.

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Недоволно развиени и/или бавни постапки на спроведување на надзорот и барањето одговорност во случај на жалби од засегнатите страни.
Јавни набавки
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
Инспекциски надзор
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Државниот инспекторат за животна средина е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот животна средина. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот заштита на животната средина
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

3.7.2. Анализа на ризикот од корупција во секторот/ресорот заштита на животната средина

Анализата на ризикот од корупција има за цел да обезбеди вкрстување на наодите од идентификуваните фактори на ризикот со други специфични околности кои можат да имаат влијание врз ризикот. Согласно идентификуваните фактори на ризици, критичните точки за корупција во секторот/ресорот заштита на животната средина во однос на издавањето на дозволи и други документи може да се сумираат на следниот начин:

- Предизвици што произлегуваат од правната и институционална рамка на постапките за издавање на еколошки дозволи и други документи:
 - Широка и разнолика правна рамка која опфаќа многу потсектори од областа на заштитата на животната средина кои се карактеризираат со различно ниво на усогласеност со европското законодавство, што создава можност за „одлагање“ на примената на определени еколошки стандарди;
 - Заостанување во однос на имплементацијата на законската регулатива од областа на заштитата на животната средина;
 - Пракса на неказниост на коруптивното однесување поврзано со (не)примената на законската регулатива.
- Предизвици што произлегуваат од човечкиот фактор и оперативните постапки за издавање на дозволи и други документи:
 - Примена на субјективен пристап и различно толкување на условите и потребните документи за издавање на определено решение и сл. од страна на различни надлежни лица во односните институции;
 - „Одлагање“ на примената на определени еколошки мерки за „избрани“ деловни ентитети.

- Предизвици што произлегуваат од други надворешни влијанија врз постапките за издавање на решенија, дозволи, договори за концесии и други документи:
 - Проблеми во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество;
 - Политичко влијание и притисоци од приватниот сектор за одлагање на примената на законската обврска за поседување на еколошки дозволи и други документи од областа на заштитата на животната средина;

Најчести форми на корупција кои се јавуваат при издавањето на еколошки дозволи и други документи се:

- Злоупотреба на службената позиција
- Поткуп
- Тргување со политичко влијание
- Откривање на класифицирани информации заради лична корист

Од анализата на ризикот произлегува дека при издавањето на еколошки дозволи и други документи во секторот/ресорот заштита на животната средина има ризик од корупција заради недоречености во правната регулатива и заостанување во имплементацијата на законите. Оттаму, ***интегритетот на човечките ресурси во јавните институции за имплементација на законската регулатива, заедно со праксата на (не)казнивост во општеството има клучна улога дали ќе дојде до корупција или не.***

Во однос на јавните набавки, инспекцискиот надзор и вработувањата во јавните институции од секторот/ресорот заштита на животната средина важи анализата на ризиците поместена во поглавјето 2.

3.7.3. Оценка на ризикот од корупција во секторот/ресорот заштита на животната средина

Оценката на ризикот од корупција во секторот/ресорот заштита на животната средина е направена преку оценување на двата елементи на ризикот – влијание и веројатност, а врз основа на идентификацијата на факторите на ризикот и анализата на ризикот дадени погоре.

- ***Веројатноста*** критичните точки за генерирање на ризици да „произведат“ корупција ги зема во предвид четирите идентификувани процеси во секторот/ресорот заштита на животната средина (издавање на еколошки дозволи и други документи; јавни набавки; вработувањата со секторот/ресорот и инспекциски надзор). Сите четири процеси се со висока веројатност да создадат околина за корупција, а притоа постои пракса на неказнивост на корупциско однесување во овој сектор/ресор што резултира општата веројатност на ризикот да биде ***висока - оцена 3 (од 3)***.
- ***Влијанието*** што ризикот од корупција во секторот/ресорот заштита на животната средина може да го има е ***големо - оцена 3 (од 3)***, пред сè заради

широкиот опсег на процеси/постапки што се во делокругот на работење на овој сектор/ресор. Издавањето на еколошки дозволи и други документи го вршат институциите од централната и/или локалната власт. Овие дозволи се најчесто поврзани со заштеда на трошоци кај економските ентитети (доколку се одложи примената на еколошката мерка) и повлекува интеракција помеѓу јавниот и приватниот сектор. Јавните набавки исто така имаат силна економска димензија и вклучуваат интеракција на договорен орган од јавниот сектор со друга институција од јавниот сектор или помеѓу јавна институција и субјекти од приватниот или граѓанскиот сектор, додека вработувањата во овој сектор и инспекцискиот надзор исто така имаат значење на ниво на целото општество.

- Комбинацијата на висока веројатност и големо влијание на ризикот даваат највисока општа оценка ($3 \times 3 = 9$) на закана од корупција.

Заклучок: Во секторот/ресорот заштита на животната средина ризикот од корупција се оценува како многу силен.

3.8. СПОРТ

Секторот/ресорот спорт е поместен во проценката на ризиците од корупција како резултат на наодите од работната група. Овој сектор за време на реализација на проектот „Скопје 2014“ претставуваше област која генерира високи ризици од корупција заради големите износи на расположиви јавни пари, како и големиот број на активности (интензивно градење на спортски објекти). Тековно, овој ризик е значително намален заради помалиот буџет на јавни средства за градење на инфраструктурни објекти во оваа област и финасирање на спортски активности.

Тековно, главните ризици од корупција во овој спорт се поврзуваат со стопанисувањето со објектите за спорт во јавна сопственост. Покрај тоа, ризици од корупција има при процесите на именување (избор) на раководни лица во јавните институции од оваа област (дел од пошироката област (процес) вработувања во јавниот сектор, како и процесите на јавни набавки и инспекциски надзор. Кај овие области (процеси) важи веќе направената проценка во поглавјето 2 од овој документ.

3.8.1. Идентификување на факторите на ризикот од корупција во секторот/ресорот спорт

При идентификувањето на ризикот од корупција во секторот/ресорот спорт беше пристапено кон собирање на информации за факторите на ризици по групи – системски или надворешни фактори на ризикот, институционални или организациски фактори на ризикот, човечки фактори и фактори поврзани со оперативните процеси од конкретниот сектор/ресор. Идентификувани се критичните „точки“ во секоја група на фактори кои даваат можност за корупција.

Системски/надворешни фактори на ризикот од корупција:

Стопанисување со објектите за спорт во јавна сопственост
➤ Правната рамка за секторот/ресорот спорт е доста широка и се состои од неколку главни закони (Закон за спортот, Закон за здруженија и фондации, Закон за локална самоуправа, Закон за финасирање на општините) помеѓу кои постои неусогласеност за важни прашања.
➤ Нерегулирање во правната рамка на прашањата поврзани со статусот на спортските објекти во јавна сопственост.
➤ Има уредби за категоризација и начинот на користење на објектите за спорт, кои воопшто не се почитуваат.
➤ Непочитување на законската обврска за неможност за пренамена на спортските објекти во јавна сопственост што се создава околина за коруптивно однесување
➤ Ниска транспарентност на работата на јавните институции на централно и локално ниво во чиј делокруг на работа спаѓаат прашања од областа на спортот, а посебно во однос на донесените одлуки за трошење на јавни средства на спортски активности.

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Непостоечки/недоволно развиени инструменти за надзор и одговорност во процесите на носење на одлуките во областа на спортот.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Слаб надзор над спроведувањето/поништувањето на договорите за закуп на објектите за спорт
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Постои пракса на неказниност на коруптивно однесување во секторот/ресорот спорт.
<p>Јавни набавки</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
<p>Инспекциски надзор</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Агенција за млади и спорт е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот спорт. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
<p>Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот спорт</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

Институционални/организациски фактори на ризикот од корупција:

<p>Стопанисување со објектите за спорт во јавна сопственост</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Со спортските објекти во јавна сопственост стопанисува јавното претпријатие (ЈП) за управување и користење и одржување на објектите за спорт во сопственост на Република Северна Македонија кое работи нерентабилно и со доста слабости во однос на вршењето на основната дејност.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Објектите за спорт со нерешен статус на сопственост се предмет на манипулации од политички и други моќни структури од приватниот сектор
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Нема попис на објектите за спорт во Република Северна Македонија, ниту на јавните, ниту на приватните.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Инертна централна и локална власт во уредување на проблематиката поврзана со објектите за спорт.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Нема уредено методологија за одредување на цената на користење на објектите за спорт во земјата, особено за оние од национално и локално значење
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Нема проверка за реализација на склучените договори за закуп на објекти за спорт. Од 2000 година наваму не е раскинат ниту еден договор за закуп, односно нема контрола и санкционирање на штетните договори.
<p>Јавни набавки</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
<p>Инспекциски надзор</p>

➤ Агенцијата за млади и спорт е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот спорт. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот спорт
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

Човечки фактори на ризикот од корупција:

Стопанисување со објектите за спорт во јавна сопственост
➤ Недостаток на интегритет кај надлежните лица во јавните институции од областа на спортот и склоност за дејствување за лична корист
➤ Недостаток на компетенции и занење
➤ Подложност на политичко/партиско влијание
➤ Подложност на влијание од приватниот сектор, посебно во однос на активности поврзани со атрактивни објекти за спорт
➤ Изложеност на притисоци на работа и/или приватно
Јавни набавки
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
Инспекциски надзор
➤ Агенцијата за млади и спорт е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот спорт. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот спорт
➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

Фактори на ризик од корупција поврзани со оперативните процеси/постапки во секторот/ресорот спорт:

Стопанисување со објектите за спорт во јавна сопственост
➤ Подготвување на програми за санација на ЈП со ставање на програмски активности за лична корист на приватни субјекти или физички лица
➤ Подготвување на Програми и акциски планови за пренесување на објектите за спорт во сопственост на Република Северна Македонија на други правни субјекти, без категоризирање, правна и економска оправданост
➤ Непостоење на унифицирана методологија за формирање на цени за користење на јавните објекти за спорт што создава околина за селективен пристап и коруптивно однесување
➤ Плаќање на закуп за спортски објекти од страна на спортските здруженија со средства кои ги добиваат од буџетите на централната и локалната власт.
➤ Различна интерпретација на законската регулатива во однос на стопанисувањето со спортските објекти

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Недоволно развиени и/или бавни постапки на спроведување на надзорот и барањето одговорност во случај на жалби од засегнатите страни.
<p>Јавни набавки</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) јавни набавки (точка 2.1)
<p>Инспекциски надзор</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Агенцијата за млади и спорт е главниот инспекциски орган во секторот/ресорот спорт. Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) инспекциски надзор (точка 2.3).
<p>Вработувања во јавните институции од секторот/ресорот спорт</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Овде важи проценката на ризици направена за областа (процесот) вработувања во јавниот сектор (точка 2.4)

3.8.2. Анализа на ризикот од корупција во секторот/ресорот спорт

Анализата на ризикот од корупција има за цел да обезбеди вкрстување на наодите од идентификуваните фактори на ризикот со други специфични околности кои можат да имаат влијание врз ризикот. Согласно идентификуваните фактори на ризици, критичните точки за корупција во секторот/ресорот спорт во однос на стопанисувањето со јавните објекти за спорт може да се сумираат на следниот начин:

- Предизвици што произлегуваат од правната и институционална рамка на постапките за издавање на еколошки дозволи и други документи:
 - Широка правна рамка која опфаќа повеќе закони во кои има неусогласеност, недореченост или нерегулирање на определени прашања, како и надлежности на институциите на централно и локално ниво;
 - Пракса на неказнивост на коруптивното однесување поврзано со (не)примената на законската регулатива.
- Предизвици што произлегуваат од човечкиот фактор и оперативните постапки во областа на спортот:
 - Непостоење на Непостоење на унифицирана методологија за формирање на цени за користење на јавните објекти за спорт, што создава околина за селективен пристап и коруптивно однесување
 - Примена на субјективен пристап и различно толкување на условите и потребните документи за издавање под закуп на јаен спортски објект од страна на различни надлежни лица во односните институции;
- Предизвици што произлегуваат од други надворешни влијанија областа на спортот:
 - Проблеми во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество;
 - Политичко влијание и притисоци од приватниот сектор поврзани со прашања од делокругот на стопанисување со спортските објекти во јавна сопственост.

Најчести форми на корупција кои се јавуваат во секторот/ресорот спорт се:

- Злоупотреба на службената позиција
- Поткуп
- Подароци
- Тргување со политичко влијание
- Самодоговарање (давање под закуп на спортски објект на сопствена или родниска фирма).

Од анализата на ризикот произлегува дека во секторот/ресорот спорт има ризик од корупција заради недоречености во правната регулатива и заостанување во имплементацијата на законите. Оттаму, ***интегритетот на човечките ресурси во јавните институции за имплементација на законската регулатива, заедно со праксата на (не)казнивост во општеството има клучна улога дали ќе дојде до корупција или не.***

Во однос на јавните набавки, инспекцискиот надзор и вработувањата во јавните институции од секторот/ресорот спорт важи анализата на ризиците поместена во поглавјето 2.

3.8.3. Оценка на ризикот од корупција во секторот/ресорот спорт

Оценката на ризикот од корупција во секторот/ресорот спорт е направена преку оценување на двата елементи на ризикот – влијание и веројатност, а врз основа на идентификацијата на факторите на ризикот и анализата на ризикот дадени погоре.

- ***Веројатноста*** критичните точки за генерирање на ризици да „произведат“ корупција ги зема во предвид четирите идентификувани процеси во секторот/ресорот спорт (стопанисувањето со спортски објекти во јавна сопственост; јавни набавки; вработувањата со секторот/ресорот и инспекциски надзор). Сите четири процеси се со висока веројатност да создадат околина за корупција, а притоа постои пракса на неказнивост на корупциско однесување во овој сектор/ресор што резултира општата веројатност на ризикот да биде ***висока - оценка 3 (од 3)***.
- ***Влијанието*** што ризикот од корупција во секторот/ресорот заштита на животната средина може да го има е ***средно - оценка 2 (од 3)***, пред сè заради релативно помалиот опсег на процеси/постапки што се во делокругот на јавните институции на овој сектор/ресор и релативно ограничените средства што се на располагање во оваа област.
- Комбинацијата на висока веројатност и средно влијание на ризикот даваат средна општа оценка ($3 \times 2 = 6$) на закана од корупција.

Заклучок: Во секторот/ресорот спорт ризикот од корупција се оценува како умерен.

4. КОМБИНИРАЊЕ НА НАОДИТЕ ОД ПРОЦЕНКАТА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА

4.1. Поврзаност на ризиците од корупција

Направените проценки на ризиците од корупција овозможуваат вкрстување на наодите со цел утврдување на заеднички именител(и) во однос на критичните точки за корупција.

Табела 1. Поврзаност на хоризонталните области (процесите) со јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор, нивоата на власт и ресорите

	Јавни набавки	Вработувања во јавниот сектор	Инспекциски надзор	Издавање одобренија, решенија, лиценци и дозволи	Доделување на грантови, субвенции и друга државна помош
Сектори во општествениот живот:					
Јавен сектор	X	X	X	X	X
Приватен сектор	X		X	X	X
Граѓански сектор	X	X	X	X	X
Нивоа на власт:					
Централна власт	X	X	X	X	X
Локална власт	X	X	X	X	
Ресори:					
Правосудство	X	X	X		
Полиција	X	X	X		
Здравство	X	X	X		
Образование	X	X	X		X
Транспорт, урбанизам и просторно планирање	X	X	X	X	
Економија	X	X	X	X	X
Заштита на животната средина	X	X	X	X	X
Спорт	X	X	X	X	X
Други ресори	X	X	X	X	X

Во табелата 1 е претставена интеракцијата помеѓу хоризонталните области што беа предмет на проценка од корупција со јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор, нивоата на власт (централна и локална) и со избрани ресори кои беа предмет на проценка.

Оваа табела е важна во поглед на влијанието на ризикот, односно колку повеќе хоризонталните области се поврзани со другите категории, толку нивниот опфат е поголем и потенцијално имаат поголемо влијание.

Од Табелата 1 може да се заклучи следното:

- Јавните набавки и инспекцискиот надзор кореспондираат со сите други категории. Последователно, нивното влијание во општеството е највисоко.
- Вработувањата во јавниот сектор се релевантни за јавниот сектор и граѓаните. Исто така, тие се важни на ниво на централна и локална власт, а се вршат во сите наведени ресори. Последователно, влијанието на оваа хоризонтална област (процес) во општеството е многу високо.
- Издавањето на одобренија, 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 ресори. Во фокусот на проценката на ризици од корупција беа решенијата и други документи кои се бараат во функција на определени работи кои понатаму се очекува да носат економска корист. Во тој контекст, овде е наведена интеракцијата на оваа хоризонтална област (процес) со секторите Транспорт, урбанизам и просторно планирање; Економија и Заштита на животната средина, каде се издаваат „крупни“ дозволи поврзани со високи профити. Влијанието на оваа хоризонтална област (процес) во општеството е многу високо.
- 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. Влијанието на оваа хоризонтална област (процес) во општеството е високо.
- Во однос на секторите/ресорите каде е направена проценката на ризиците од корупција, големо значење при оценувањето на ризикот има влијанието што секторот/ресорот врз општеството. Во тој контекст, на пример секторот економија има многу широко (големо) влијание, додека секторот спорт има влијание на помал сегмент од општеството.

4.2. Оцена на ризиците од корупција

При вршењето на проценката на ризиците во Поглавјето 2 и Поглавјето 3 од овој документ беше направено оценување на ризиците (како трета фаза од проценката). Повеќето од обработуваните ризиците се оценети од оценка 9 (највисок ризик) или 6 (висок), а заклучната оцена што е дадена за ризикот од корупција на секоја област (процес) и ресор ги зема во предвид и наодите од Табела 1.

Сумирани, оценките на ризиците по области (процеси) и сектори/ресори се дадени подолу.

Табела 2: Оценка на ризиците од корупција

Област (процес)	Веројатност	Влијание	Веројатност x влијание	Општа оценка за ризикот	Потреба од адресирање
1. Јавни набавки	3	3	9	Исклучително силен	Итна
2. Вработувања во јавниот сектор	3	3	9	Многу силен	Итна
3. Инспекциски надзор	3	3	9	Исклучително силен	Итна
4. Издавање на одобренија, решенија, лиценци и дозволи	3	3	9	Многу силен	Висока
5. Доделување на грантови, субвенции и државна помош	3	3	9	Многу силен	Висока
Сектор/ресор					
1. Правосудство	3	3	9	Многу силен	Висока
2. Полиција	3	3	9	Многу силен	Висока
3. Јавно здравство	2	2	4	Умерено висок	Средна
4. Образование	3	2	6	Умерено висок	Средна
5. Транспорт, урбанизам и просторно планирање	3	3	9	Многу силен	Висока
6. Економија	3	3	9	Многу силен	Висока
7. Заштита на животната средина	3	3	9	Многу силен	Висока
8. Спорт	3	2	6	Умерен	Средна

Од Табелата 2 евидентно е дека јавните набавки и инспекцискиот надзор се оценети како области (процеси) со „исклучително силен“ ризик да генерираат корупција.

Од комбинацијата на оценките на ризици кај хоризонталните области (процеси) може да се ивлечат следните заклучоци:

- Јавните набавки и инспекцискиот надзор кореспондираат со сите други категории. Последователно, нивното влијание во општеството е највисоко. Се работи за исклучително силни ризици од корупција.

- 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, влијанието на оваа хоризонтална област (процес) во општеството е многу високо.
- Издавањето на одобренија, 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 ресори. Влијанието на оваа хоризонтална област (процес) во општеството е многу високо.
- 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. Влијанието на оваа хоризонтална област (процес) во општеството е високо.

Од комбинацијата на оценките на ризици кај секторите (ресорите) може да се извлечат следните заклучоци:

- Многу силен ризик од корупција постои во секторите (ресорите): Правосудство; Полиција; Транспорт, урбанизам и просторно планирање, Економија и Заштита на животната средина.
- Умерено висок ризик од корупција постои во секторите (ресорите): Образование и Јавно здравство.
- Умерен ризик од корупција постои во секторот (ресорот): Спорт.

Овие заклучоци треба да послужат како основа при стратешкото планирање на борбата против корупцијата и судирот на интереси, дополнети со други фактори и видувања, согласно наодите на работната група.

4.3. Заеднички именители на ризиците од корупција

Во однос на критичните точки на корупција кои се идентификувани при проценката и анализата на ризиците од корупција, може да се издвојат следните заеднички именители кај повеќето области (процеси) и сектори (ресори):

6. Силно политичко влијание во јавниот сектор
7. Проблеми во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество
8. Недоречености во правната регулатива кои оставаат простор за злоупотреби и поттикнување на коруптивно однесување
9. Проблеми со интегритетот на човечкиот фактор на ниво на општество
10. Транспарентност, систем за надзор и контролни механизми во јавниот сектор

Во продолжение е претставен е секој од именителите, со наведување каде истиот се појавува (во кој дел/процес од функционирањето на општеството), кои се критичните точки кои наметнуваат ризик од корупција и како ризикот би можел да се адресира.

1. Силно политичко влијание во јавниот сектор

Појава:

- При изготвување, донесување и спроведување на закони
- При креирање на политики и нивно спроведување
- При креирање на кадровската политика во јавниот сектор и нејзиното спроведување (именување на раководни лица, вработувања во јавниот сектор)
- При спроведување на процесите на јавни набавки
- Во процесите на пружање јавни услуги
- При издавање на одобренија, решенија, лиценци, дозволи и други документи кои се поврзани со висока очекувана економска корист за барателот

Точки кои претставуваат ризик од корупција

- Наметнување на политичката волја како „единствено“ решение за надминување на определен проблем во општеството
- Користење на дискрециони права од страна на политички именуваните лица
- Создадена перцепција дека политичката волја е над законските решенија кај дел од носителите на политички функции
- Пракса на толеранција и неказниност за злоупотреба на политичко влијание

Адресирање на ризикот

- Поттикнување на отворена дискусија на ниво на општество за случаите и механизмите на злоупотреба на политичкото влијание
- Развивање на систем за пријавување и процесирање на случаи со силно политичко влијание
- Развивање на свеста кај граѓаните за одговорноста, а не само правата што со себе ги носат политичките функции

Клучен фактор за адресирање на ризикот:

- Постоене на политичка волја од страна на сите политички партии

2. Проблеми во владеењето на правото што резултираат во ниска стапка на санкционирање на коруптивното однесување на ниво на општество

Појава:

- Бавно процесирање на важни предмети поврзани со висока корупција и организиран криминал во судските инстанции
- Нема многу разрешници на големи случаи поврзани со коруптивно однесување и организиран криминал
- Слабо извршување на пресудите

Точки кои претставуваат ризик од корупција

- Несоодветна примена на правната регулатива во однос на распределбата на предметите кај судиите
- Несоодветна примена на правната регулатива во однос на назначувањето и оценувањето на судиите и јавните обвинители што е важно за да се обезбедат интегритет и компетенции на кадарот во правосудството
- Нема пракса на процесирање/санкционирање на лошото работење на судиите
- Воспоставување на спреги помеѓу политичари-обвинители-судии-адвокати во насока на нарушување на објективноста на постапките

Адресирање на ризикот

- Доследна примена на препораките од меѓународните извештаи во кои се адресирани проблемите во владеењето на правото

Клучен фактори за адресирање на ризикот:

- Постоене на политичка волја од страна на сите политички партии за процесирање и расчистување на случаите на висока корупција и организиран криминал

3. Недоречености во правната регулатива кои оставаат простор за злоупотреби и поттикнување на коруптивно однесување

Појава:

- Во хоризонталните области каде има единствена регулатива која треба да се применува од страна на сите субјекти (пр. јавни набавки)
- Во хоризонталните области каде регулативата ја чини еден потесен и мноштво на други релевантни закони кои меѓусебе не се усогласени (пр. инспекциски надзор)
- Во ресорите/секторите каде има еден или неколку закони од потесната област кои ја чинат главната правна рамка
- Во ресорите/секторите каде правната рамка се состои од повеќе закони

Точки кои претставуваат ризик од корупција:

- Непрецизно дефинирање на правната регулатива со пропишување на решенија кои даваат право за различна интерпретација/примена на законите
- Непрецизно дефинирање на надлежностите на институциите што имаат улога во креирањето и спроведувањето на определена политика/процес/постапка
 - Преклопување на надлежности
 - Празнини во надлежностите (нема дадена надлежност согласно законот)
- Дискрециони права

Адресирање на ризикот

- Детална проценка на регулативата по области/сектори во однос на можностите за корупција (барем на најкритичните области/сектори)
- Вршење на оценка на влијанието од регулативата пред нејзино донесување и во текот на примената

Клучен фактори за адресирање на ризикот:

- Силна посветеност на ДКСК, со поддршка од релевантните институции, за проценка на регулативната во однос на можностите за корупција и нејзино подобрување

4. Проблеми со интегритетот на човечкиот фактор на ниво на општество

Појава:

- Клучен фактор за спречување или практикување на коруптивно однесување е интегритетот на човечкиот фактор
- Недоволно изградени/развиени систем за надзор на процесот на спроведување и реализирање на постапките во различни области каде има можност за злоупотреба на службената позиција и појава на други форми на корупција
- Толеранција и перцепција на „дозволеност“ на користење на службени ствари за лични потреби
- Пракса на неказнивост на коруптивно однесување
- Развиена култура на користење на роднински и пријателски врски и други притисоци врз вработените во јавниот сектор
- Поткопан интегритет на ниво на јавен, приватен и граѓански сектор

Точки кои претставуваат ризик од корупција

- Непрецизно дефинирање на правната регулатива со пропишување на решенија кои даваат право за различна интерпретација/примена на законите од страна на надлежните лица
- Дискрециони права на одлучување во јавниот сектор
- Недоволна мотивираност од работата на лица во јавниот сектор
- Социјален статус
- Чувство на незадоволство или перцепција на нефер пракса на вработените во јавниот сектор

Адресирање на ризикот

- Јакнење на општата свест за значењето на интегритетот преку формални и неформални процеси на образование, кампањи и други процеси
- Изработка на планови на интегритет во институциите во јавниот сектор
- Поттикнување на јавниот и граѓанскиот сектор да преземаат активности за јакнење на интегритетот во нивните редови

Клучен фактори за адресирање на ризикот:

- Правосудните органи, заедно со ДКСК, преку кампањи, поголем број на пресуди и сл. да работат на реална промена на перцепцијата дека коруптивното однесување е казниво

5. Транспарентност, систем за надзор и контролни механизми во јавниот сектор

Појава:

- Недоволна транспарентност на постапките во различни области каде има можност за злоупотреба на службената позиција и појава на други форми на корупција
- Недоволно изградени/развиени систем за надзор на процесот на спроведување и реализирање на постапките во различни области каде има можност за злоупотреба на службената позиција и појава на други форми на корупција
- Непостоечки/недоволно развиени контролни механизми при вршење на постапки на надзор

Точки кои претставуваат ризик од корупција:

- Непрецизно дефинирање на правната регулатива во однос на транспарентоста, системот за надзор и контролните механизми во јавниот сектор
- Непримена на пропишани соодветни механизми
- Недоволно/несоодветни институционални, кадровски и други услови за обезбедување поголема транспарентност и соодветен надзор и контролни механизми во јавниот сектор

Адресирање на ризикот

- Проценка на регулативата од аспект на транспарентоста, системот за надзор и контролните механизми во јавниот сектор
- Дефинирање на мерки за критичните области на корупција
 - Примери:
 - Обезбедување увид на засегнатите страни во целата постапка на јавни вработувања
 - Вршење повремени контроли над инспекцискиот надзор

Клучен фактори за адресирање на ризикот:

- Посветеност на сите институции за подобрување на процесите на надзор и контрола во рамките на нивниот делокруг на работа

Овде се дадени само општите наоди во однос на заедничките именители кои треба да послужат при изработка на Стратегијата, при што е потребно да се пристапи кон дефинирање на конкретни и прецизни мерки, согласно наодите на работната група за подготовка на Стратегијата.

6. РЕГИСТРИ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА

Регистрите на ризиците од корупција ги води ДКСК со цел да обезбеди следење на ризикот.

Во продолжение се дадени два обрасци:

- Регистар за проценката на ризикот од корупција (образец 1)
- Регистар за управување со ризикот од корупција (образец 2).


Двата регистри се потребни за реализирање на фазата на управување со проценетите ризици од корупција која треба да следи во текот на имплементацијата на стратегијата.

Пополнувањето на регистарот ќе се врши за секој ризик за кој ДКСК ќе донесе одлука дека треба да се следи. Пополнувањето на регистрите на ризиците е целисходно да се направи паралелно со изготвувањето на Националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси, а редовно да се водат понатаму. На тој начин може да се обезбеди силна кореспонденција помеѓу регистрите и Стратегијата, како и следење на остварувањето на активностите од Стратегијата и на ефектите од нив врз ризиците од корупција.

Образец 1. Регистар за проценката на ризи од корупција

NAME OF THE RISK: CONFLICT OF INTEREST					
No.	RISK FACTORS (examples)	EXISTING MEASURES	RISK FACTOR ANALYSIS	OVERALL RISK ASSESSMENT	RECOMMENDED MEASURES (examples)
1	Regulation exists (<i>name it</i>) but it is not being used in the institution		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed	<p>Likelihood: </p> <p>Consequence: </p> <p>Overall risk assessment: </p>	Establish the reason for not complying with the legal regulation, consideration of eventual formal dilemmas, adoption of measures to suppress reasons
2	Employees are not acquainted with the regulation (<i>name it</i>) regarding conflict of interest		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		Training of employees
3	Lack of attention of public officials on the actual or potential conflict of interest		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		Analysis of complaints and other cases where the question of exclusion of officers is claimed, periodic supervision
4	Using the office or service to achieve illegal private interest for himself or another person		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		Training of employees, presentation of good practices, adoption of code of conduct
5	Lack of notification of the head of the institution or commission about the existence of conflict of interest (real or potential) at the start or during employment		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		Adoption of code of conduct, training of employees, presentation of good practices
6	Employees do not cease the case where conflict of interest was found		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		Training of employees, presentation of good practices, adoption of code of conduct
7	Head of the institution does not act although s/he was informed of conflict of interest		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		Establish the reason for inactivity, presentation of good practices for increasing responsibility, call to account
8	Head of the institution does not comply with the provisions on the prevention of conflicts		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		Adoption of code of conduct, training, presentation of good practices for increasing responsibility, call to account
9	<i>[Add (an)other risk factor/s]</i>		<input type="checkbox"/> managed <input type="checkbox"/> partly managed <input type="checkbox"/> not managed		

Образец 2. Регистар за управување со ризикот од корупција

No.	Identified risk and risk factor	Measure to be implemented	Priority	Responsible person/s	Deadline
1	<i>short description of risk and risk factor that should be managed (based on risk register)</i>	description of measure to address the risk	 <p>Based on overall assessment of the risk that demands the measure:</p> <p>Priority 1 / URGENT (measure is critical and should be realized without delay)</p> <p>Priority 2 / HIGH (measure is essential and will be implemented in 3 months)</p> <p>Priority 3 / MEDIUM (measure is important and will be implemented in 3 - 6 months)</p> <p>Priority 4 / LOW (measure is of lower importance and will be implemented in longer period of time)</p>		based on priority