



# АНАЛИЗА НА ФАКТОРИ КОИ ВЛИЈААТ ВРЗ СТЕПЕНОТ НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ КОРУПЦИЈА И СУДИР НА ИНТЕРЕСИ 2021-2025

Препораки за унапредување на примената на идната Стратегија

## ОКТОМВРИ 2024

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





## СОДРЖИНА

<b>ЛИСТА НА КРАТЕНКИ</b> .....	<b>II</b>
<b>ИЗВРШНО РЕЗИМЕ</b> .....	<b>1</b>
<b>АНАЛИЗА НА ФАКТОРИ КОИ ВЛИЈААТ ВРЗ СТЕПЕНОТ НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ КОРУПЦИЈА И СУДИР НА ИНТЕРЕСИ 2021-2025</b> .....	<b>1</b>
<b>ЗА ИСТРАЖУВАЊЕТО</b> .....	<b>5</b>
ЦЕЛ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО .....	5
МЕТОДОЛОГИЈА.....	5
<b>НАОДИ И ПРЕПОРАКИ</b> .....	<b>5</b>
ПОДГОТОВКА НА СТРАТЕГИЈАТА .....	6
ФОРМУЛИРАЊЕ И УТВРДУВАЊЕ НАДЛЕЖНОСТ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА АКТИВНОСТИ.....	9
ОПЕРАЦИОНАЛИЗИРАЊЕ НА ОБВРСКИТЕ .....	12
СТРУКТУРА ЗА МЕЃУИНСТИТУЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЈА.....	13
НАДЗОР НАД СПРОВЕДУВАЊЕТО.....	15
ПЛАН ЗА СЛЕДЕЊЕ И ПРОБЛЕМИ ВРЗАНИ СО ИДЕНТИФИКУВАЊЕ НА НАПРЕДОКОТ ВО РЕАЛИЗАЦИЈА.....	19
ФИНАНСИРАЊЕ НА СТРАТЕГИЈАТА .....	20
КАПАЦИТЕТИ И ЕКСПЕРТИЗА.....	20
ДРУГИ ПОТЕНЦИЈАЛНИ ПРИЧИНИ ЗА НЕРЕАЛИЗИРАЊЕ НА АКТИВНОСТИТЕ.....	21
<b>АНЕКС 1: ЛИСТА НА ПРАШАЊА ЗА ИНТЕРВЈУ</b> .....	<b>22</b>

## ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ДКСК	Државна комисија за спречување на корупција
ГПРВ	Годишна програма за работа на Влада
МП	Министерство за правда
ЗКСИ	Закон за спречување корупција и судир на интереси

## ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

### АНАЛИЗА НА ФАКТОРИ КОИ ВЛИЈААТ ВРЗ СТЕПЕНОТ НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ КОРУПЦИЈА И СУДИР НА ИНТЕРЕСИ 2021-2025

Целта на ова истражување е да се лоцираат фактори од структурна, организациска, регулаторна или процедурала природа, кои влијаеле врз степенот на спроведување<sup>1</sup> на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси со акциониот план за нејзино спроведување (2021-2025)<sup>2</sup> и да се дадат препораки со кои би се унапредило спроведувањето на идните национални стратегии. Истражувањето е спроведено со користење квалитативна методологија, односно анализа на јавно достапни информации и 11 полуструктурирани интервјуа.

Врз основа на анализата, следните фактори влијаеле негативно врз спроведувањето на Стратегијата:

- примена на недоволно разработена методологија за подготовка на Стратегијата;
- честа промена на претставниците од институции во текот на процесот на подготовка на Стратегијата; номинација на претставници кои немаат соодветно искуство или мандат да одлучуваат за обврските кои може да ги преземе институцијата; или отсуство на номинација од страна на дел од засегнатите страни;
- недостаток на системско преточување на активностите од Стратегијата во стратешките и оперативни документи на Владата и засегнатите органи на државна управа;
- неефикасна структура за меѓуинституционална координација при спроведување на Стратегијата;
- недоволно користење на надзорната улога од страна на Собранието врз Владата и Владата врз органите на државна управа надлежни за спроведување на активностите од Стратегијата;
- несоодветно формулирање и утврдување надлежност за спроведување на активностите;
- недонесување на план за следење на процесот на спроведување на Стратегијата;
- несоодветно буџетско планирање при подготовка на Стратегијата, а подоцна и од страна на носителите на активности;
- недостаток на соодветен организациски облик во Државната комисија за спречување на корупција (понатаму во текстот ДКСК) во чиј делокруг на работни задачи е Стратегијата; и
- постоење на реформски замор во јавниот сектор.

---

<sup>1</sup> Согласно *Годишниот извештај за спроведување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за периодот 1.1.2023 година до 31.12.2023 година* од предвидените 166 активности за 2023 година, само 13% се реализирани, 33% се во тек, а 54% се нереализирани согласно предвидените рокови. Достапен на: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/02/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D0%9D%D0%A1-2023-Usvoen-na-sednica.pdf>

<sup>2</sup> Собрание, *Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси со акциониот план за нејзино спроведување (2021-2025)*, усвоена на 18.4.2021 година. Достапна на: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

Во прилог може да ги прочитате предлозите за надминување на констатираните состојби<sup>3</sup>. Дел од предлозите подразбираат доследна примена на постоечкото законодавство или претходно воспоставени добри практики, додека во помал обем се предложени нови механизми:

- Да се донесе нова Методологијата за подготовка на Стратегијата. Истата треба да предвидува реална временска рамка, различни фази во подготовката, различни методи на консултирање, профил на учесници, јасно определени обврски помеѓу ДКСК и надворешни експерти;
- Врз основа на досегашната пракса и позитивни примери при креирање на јавни политики, подготовката на идните стратегии да ги вклучува следните фази (листата не е конечна): јавна информација за започнување на процесот на подготовка на Стратегијата (вклучително и допис до Влада, независни тела итн.); анализа на ризици; повик за вклучување на засегнати страни; серија на консултации со засегнати страни; подготовка на предлог текст; барање за и достава на прелиминарно мислење од предложените носители на активности до ДКСК во однос на предлог текстот; усогласување на конечна верзија на текстот, онаму каде е возможно и оправдано; јавна консултација на предлог текстот; донесување на Стратегијата од ДКСК; достава до Собрание за усвојување; достава на мислење од Влада до Собрание; постапување по забелешките на Собрание, доколку ги има; усвојување од Собрание;
- Во процесот на подготовка на текстот на Стратегијата, заради запазување на инклузивноста на процесот но и на квалитетот на документот, сите пратенички групи и собраниски работни тела кои се засегнати со опфатот на Стратегијата, Владата, државните институции, стручната јавност, граѓанските организации, медиумите и приватниот сектор да обезбедат вклучување на компетентни претставници;
- Државните институции да номинираат лица кои имаат соодветно професионално искуство во областа, се на соодветно ниво во институцијата да предлагаат политики и имаат мандат да одлучат за обврските кои може да ги преземе институцијата за реализација на активности кои се на предлог на други вклучени страни. Овие лица треба да се во континуитет вклучени во фазата на подготовка. Институциите кои имаат хоризонтална надлежност да се вклучат во повеќе/сите тематски групи;
- Да се размисли за донесување на решение за формирање на меѓуресорска работна група, која ќе го води поширокиот консултативен процес, ќе работи на систематизирање на информациите добиени од консултативниот процес и ќе го подготви нацрт текстот на Стратегијата;
- При подготовка и следење на новата стратегија, да се земе предвид европската агенда;
- Да се води сметка за веќе донесените национални секторски стратегии и стратешки документи во насока на комплементарност наспроти преклопување на активностите;
- Во делот анализа на моментална состојба, да се зголеми користењето на докази, истражувања, статистички наоди, референци за поткрепа на тврдењата, и сл., со цел да се намали ризикот од субјективност и неточно презентирање на состојбите;
- По завршување на иницијалните консултации дотогаш утврдените предлог активности да бидат доставени на мислење до потенцијално надлежните институции. По доставување на мислењето, доколку има несогласување меѓу институциите околу надлежноста, потребата од активноста или начинот на реализација на истата, потребно е да се предвиди процес кој

---

<sup>3</sup> За подетална разработка на лоцираните фактори и целата листа на препораки погледнете УСАИД, *Анализа на фактори кои влијаат врз степенот на спроведување на Стратегијата за спречување корупција и судир на интереси 2021 – 2025* (октомври, 2024)

овозможува надминување на разликите, онаму каде е возможно и оправдано. Доколку не може да се надминат разликите, конечната одлука ја има ДКСК кој ја предлага, односно Собранието кое ја усвојува Стратегијата. Доколку ДКСК смета дека е потребно може да предвиди дополнителна фаза на консултации;

- Да се разложат активностите на начин на кој ќе може соодветно да се утврди надлежната институција;
- Јасно да се прецизираат очекувањата од институциите кои спроведуваат активности зависно од категоријата: “носител/ водечки орган”, “институции имплементатори/други органи”, “институции/установи/организации корисници”.
- Однапред да се прецизираат институции/организации кои се опфатени со активностите (на пр. единици на локална самоуправа, здравствени установи, комори, стручни здруженија, граѓански сектор, бизнис асоцијации);
- Владата да ги доставува мислењата за Стратегијата и до ДКСК, односно Собранието јавно да ги објавува;
- По донесување на Стратегијата, ДКСК да испрати допис до Владата и институциите на кои им се доделени обврски согласно Стратегијата, со кој ќе ги извести за донесувањето на Стратегијата, ќе им укаже на мерките и роковите, и ќе го најави процесот на следење и известување;
- Новододелените обврски согласно Стратегијата соодветно да се одразат во стратешките и оперативни документи на Владата и органите на државна управа. Поконкретно, активностите и мерките од Стратегијата да се вклучат во Годишна програма на Владата, стратешки планови и годишните програми на засегнатите органи на државна управа, и со тоа да се поврзе спроведувањето на Стратегијата со процесот на стратешко и буџетско планирање;
- Алтернативно, Владата да донесе посебен акциски план за спроведување на стратегијата и/или да предвиди посебна буџетска програма;
- Да се примени принципот на комплементарност, односно да се избегнува преклопување на активности во Стратегијата и секторските стратегии;
- Да се избере модел од предложените, и во текстот на Стратегијата, подетално да се уреди структурата за меѓуинституционална координација при спроведување на Стратегијата;
- Во текстот на Стратегијата, да се дефинира и да се направи јасна дистинкција помеѓу меѓуинституционалната координација, следењето и вршењето надзор;
- Во текстот на Стратегијата, подетално да се уреди надзорот над спроведувањето на Стратегијата;
- Да се унапреди соработката помеѓу ДКСК и Собранието, односно да се зголеми проактивноста кај двете институции за реализација на надзорните надлежности на Собранието;
- Во самата стратегија да се предвиди, најмалку еднаш годишно, а по потреба и почесто да се организираат надзорни расправи во Собранието за напредокот во спроведување на Стратегијата, но да се искористат и другите инструменти како пратенички прашања, интерпелација или јавна расправа. Алтернативно, да се донесат законски измени со кои се предвидува усвојување на годишните извештаи за степенот на спроведување на Стратегијата од страна на Собранието;
- На надзорните расправи, иницирани од Комисијата за политички систем и односи со заедниците, на кои би се дискутирале годишните извештаи, Комисијата да донесе заклучок со кој ќе ги обврзе институциите да постапат по наодите;

- Меѓупартииска парламентарна група против корупција во својата годишна програма да вклучи активности кои се насочени кон следење на ефикасноста на институциите задолжени за спроведување на активности и мерки предвидени во Стратегијата;
- Владата да преземе поголема одговорност во вршење надзор над извршната власта во спроведување на Стратегијата: со реактивирање и континуирана работа на Меѓуресорското тело; по потреба донесување на заклучоци за да се изврши притисок на институциите кои потфрлаат во реализација; да ги повика на одговорност раководните лице на органите на државна управа доколку нереализацијата на активностите е континуирана и не е од објективни причини; во индикаторите со кои се мери успешност во работењето на институцијата и раководните лица да се вклучи степенот на реализација на обврските од Стратегијата, итн;
- Стратегијата да вклучува поглавја: “Рамка за следење, оценување и известување”, “Управување со ризици при спроведување на Стратегијата”, “Индикативен финансиски план” ;
- “Рамката за следење, оценување и известување”, земјаќи ги предвид институционалните капацитети и достапноста на податоци, треба да вклучува индикатори за успешност на ниво на цели и на ниво на мерки, извор и начин на прибирање на податоци, динамика, методологија за пресметување на вредност и надлежна институција за прибирање и верификација на информациите за следење на имплементација и оценување на успешноста;
- Да се воведат нови технички функционалности на платформата за следење на спроведувањето на Стратегијата, на пример информации за напредокот во спроведување на Стратегијата, да бидат јавно достапни во реално време;
- Да се продолжи со праксата на билатерални состаноци помеѓу ДКСК и институциите носители на активности, во случаи на несогласување при оценување на статусот на активност;
- При “Управување со ризици” да се прави разлика помеѓу типот на активности (регулаторни, информативно-едукативни, организационо-менаџерски, набавка на услуги, набавки на добра, истражувачко-аналитички активности и др.) и да се антиципираат ризици при имплементација поврзани со типот на активност, како и да се рангираат според веројатноста за појавување и очекуваното влијание;
- Да се продолжи со праксата на независен, надворешен мониторинг и/или евалуација;
- Да се спроведе тренинг за финансиско планирање и проценка на трошоци со учесниците во подготовка на стратегијата;
- За секоја активност да се вклучи проценка на трошоци и извор на финансирање, онаму каде е возможно да се предвиди;
- Трошоците да се вклучат во годишните буџети на носителите на активности, или да се предвиди посебна буџетска програма.
- Да се формира Одделение за национална стратегија во рамки на реформиран Сектор за национална стратегија, интегритет и соработка и во истото да се предвидат значително повеќе работни позиции ;
- Вака реформираната организациска структура, освен подготовка и следење на Стратегијата, да се задолжи да работи и на унапредување на меѓуинституционалната координација во процесот на спроведување на Стратегијата; во комуникација со Собранието и Владата да работи на поефективно спроведување на надзорот; и да развие посеопфатна методологија за мерење на ефектите од Стратегијата.

## ЗА ИСТРАЖУВАЊЕТО

### ЦЕЛ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Согласно Годишен извештај за спроведување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за периодот 1.1.2023 година до 31.12.2023 година од предвидените 166 активности за 2023 година, само 13% се реализирани, 33% се во тек, а 54% се нереализирани согласно предвидените рокови<sup>4</sup>. Целта на ова истражување е да се лоцираат факторите кои влијаеле врз степенот на спроведување на Стратегија<sup>5</sup> и да се дадат препораки со кои би се унапредила примената на идната Стратегија.

### МЕТОДОЛОГИЈА

Истражувањето е спроведено со користење на квалитативна методологија, односно анализа на јавно достапни информации и полуструктурирани интервјуа, со фокус на следните аспекти: подготовка на Стратегијата, преточување на обврските од Стратегијата во стратешки и оперативни документи на институциите, структура за меѓуинституционална координација, систем на следење, известување и независен мониторинг, систем на спроведување надзор, формулација на обврските и утврдување надлежност за спроведување на активностите, финансирање, капацитети и експертиза. Покана за интервју беше доставена до 26 претставници од 16 институции и граѓански организации кои имаат надлежност за спроведување на Стратегијата. Од нив, позитивно на поканата одговорија 16 претставници кои се на ниво на поранешни министри, поранешни членови на ДКСК, раководители и стручна администрација во органи на државна управа или независни тела, пратеници во Собрание, претставници на граѓанското општество.

### НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

Анализата се фокусира на неколку фактори од структурна, организациска, регулаторна или процедурална природа, кои според достапните информации, имале влијание врз степенот на реализација на Стратегијата. Овие фактори се: примена на недоволно разработена методологија за подготовка на Стратегијата; честа промена на претставниците од институции во текот на процесот на подготовка на Стратегијата или номинација на претставници кои немаат соодветно искуство или мандат да одлучуваат за обврските кои може да ги преземе институцијата; недостаток на системско преточување на активностите од Стратегијата во стратешките и оперативни документи на Владата и засегнатите органи на државна управа; неефикасна структура за меѓуинституционална координација при спроведување на Стратегијата; недоволно користење на надзорната улога од страна на Собранието врз Владата и Владата врз органите на државна управа; несоодветно формулирање и утврдување надлежност за спроведување на активностите; недонесување на план за следење на процесот на спроведување на Стратегијата; несоодветно буџетско планирање при

---

<sup>4</sup> ДКСК, Годишен извештај за спроведување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за период 01.01.2023 – 31.12.2023 година. Достапно на: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/02/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D0%9D%D0%A1-2023-Usvoen-na-sednica.pdf>

<sup>5</sup> Собрание, Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 (18.4.2021). Достапно на: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

подготовка на Стратегијата, а подоцна и од страна на носителите на активности; недостаток на организациски облик во Државната комисија за спречување на корупција (понатаму во текстот ДКСК) во чиј делокруг на работни задачи е Стратегијата; и постоење на реформски замор во јавниот сектор. За секој дел се понудени предлози за надминување на констатираните состојби.

## ПОДГОТОВКА НА СТРАТЕГИЈАТА

**КОНТЕКСТ:** Хронолошки, подготовката на Стратегијата се одвивала низ следните чекори: во септември 2019 година објавени се Методологијата за изготвување на Стратегијата<sup>6</sup>, Методологијата за проценка од ризици<sup>7</sup> и Проценката на ризици од корупција<sup>8</sup>; во периодот септември- декември 2019 година спроведени се 3 работилници<sup>9</sup> за подготовка на текстот на Стратегијата и формирана е работна група<sup>10</sup>; помеѓу 27 декември 2019 година– 8 јануари 2020 година објавен е нацрт текстот за јавни консултации<sup>11</sup>; во периодот од 9-15 јануари 2020 година ДКСК ги разгледува добиените коментари и работи на усогласување на текстот<sup>12</sup>; на 17 јануари 2020 година донесена е Стратегијата од страна на ДКСК<sup>13</sup>; на 10 декември 2020 година Стратегијата е поднесена до Собранието на усвојување<sup>14</sup>; на 26 јануари 2021 година до Собрание е доставено првото обединето мислење од Влада<sup>15</sup>; на 18 Април 2021 година Стратегијата е усвоена од Собранието<sup>16</sup>. Меѓутоа во Методологијата за подготовка на Стратегијата, овие чекори и рокови не се утврдени, што создава непредвидливост и оневозможува соодветно планирање на консултативниот процес.

Според ДКСК, во процесот на подготовка, дел од институциите иако уредно повикани, не номинирале претставник, додека друг дел номинирале лица, кои согласно звањето не биле во можност да дадат особен придонес или пак немале одлучувачка моќ. Од друга страна, според укажувања на испитаниците, дел од активностите во Стратегијата не се консултирани со институциите кои се очекувало да ги спроведат, додека за друг дел од активностите институциите не биле согласни околу потребата или дизајнот на активноста (за повеќе примери, види *”Формулирање и утврдување надлежност за спроведување на активности”*).

Еден од клучните проблеми во процесот на подготовка е недостатокот на навремена и сеопфатна размена на ставови помеѓу ДКСК и Владата, по однос на предлог текстот на Стратегијата. Дел од

---

<sup>6</sup> ДКСК, *Методологија за изготвување на националната стратегија* (2019). Достапна на: [https://dksk.mk/fileadmin/user\\_upload/2019/METODOLOGIJA\\_ZA\\_IZGOTVUVANJE\\_NA\\_NACIONALNA\\_STRATEGIJA.pdf](https://dksk.mk/fileadmin/user_upload/2019/METODOLOGIJA_ZA_IZGOTVUVANJE_NA_NACIONALNA_STRATEGIJA.pdf)

<sup>7</sup> ДКСК, *Методологија за проценка на ризици од корупција* (2019). Достапна на: [https://dksk.mk/fileadmin/user\\_upload/2019/Metodologija\\_za\\_proценка\\_na\\_rizicite\\_od\\_korupcija\\_a\\_02.10.2019\\_mk.pdf](https://dksk.mk/fileadmin/user_upload/2019/Metodologija_za_proценка_na_rizicite_od_korupcija_a_02.10.2019_mk.pdf)

<sup>8</sup> ДКСК, *Проценка на ризиците од корупција за потребите на стратешкото планирање на борбата против корупцијата и судирот на интереси* (2019). Достапна на:

[https://dksk.mk/fileadmin/user\\_upload/2019/Proценка\\_na\\_rizicite\\_od\\_korupcija\\_a\\_02.10.2019\\_mk.pdf](https://dksk.mk/fileadmin/user_upload/2019/Proценка_na_rizicite_od_korupcija_a_02.10.2019_mk.pdf)

<sup>9</sup> ДКСК, *Национална стратегија 2021-2025 (информација на веб страна)*. Достапна на:

<https://dksk.mk/mk/%d0%bd%d0%b0%d1%86%d0%b8%d0%be%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%b0-%d1%81%d1%82%d1%80%d0%b0%d1%82%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d1%98%d0%b0-2020-2024-2/>

<sup>10</sup> Се работи за интерно формирана работната група во рамки на ДКСК.

<sup>11</sup> ДКСК, *Консултативен процес за Националната стратегија 2020-2024 година (информација на веб страна)*. Достапна на: <https://old.dksk.mk/index.php?id=home>

<sup>12</sup> Исто

<sup>13</sup> Исто

<sup>14</sup> Исто

<sup>15</sup> Мислењата беа доставени до авторот од Министерството за правда.

<sup>16</sup> Собрание, *Национална стратегија за спречување на корупција и судир на интереси 2021–2025 година*. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=89bf46ed-05c4-4e16-bc9b-2abd323af469>

испитаниците посочија дека доставата на обединетото мислење на Влада, откако ќе почне собраниската процедура, е доцна за усогласување на ставовите и предлагаат таа формална размена да се случи порано во процесот на подготовка на Стратегијата. Иако поднесување на мислење од Влада до Собрание е постапка согласно собраниските правила<sup>17</sup>, нема пречка сличен метод на размена на ставови да се примени и помеѓу самите две институции, пред отпочнување на собраниската процедура за усвојување. Сепак, перцепцијата дека органите на државна управа се недоволно консултирани, може да се должи и на честа промена на претставници на институции во процесот на подготовка на Стратегијата, при што не постои соодветен пренос на информациите во самата институција.

**ПРИМЕР:** Институција која е надлежна за спроведување на една мерка воопшто не била консултирана за мерката, која подоцна во процесот ја предложила друга институција. Во извештаите до ДКСК од координаторите е евидентно дека дел од институциите не се согласни околу надлежноста или потребата од активност. Во обединетите мислења од Влада, во континуитет се укажува на несогласувањето на одредени институции со начинот на кој се презентирани некои од моменталните состојби, несоодветно утврдена надлежност или нејасно дефинирани активности (повеќе во делот *“Формулирање и утврдување надлежност за спроведување активности”*).

#### ПРЕДЛОЗИ:

- Да се донесе нова Методологијата за подготовка на Стратегијата. Истата треба да предвидува реална временска рамка, различни фази во подготовката, различни методи на консултирање, профил на учесници, јасно определени обврски помеѓу ДКСК и надворешни експерти (доколку се ангажираат)<sup>18</sup>;
- Врз основа на досегашната пракса и позитивни примери при креирање на јавни политики, подготовката на идните стратегии да ги вклучува следните фази (листата не е конечна): јавна информација за започнување на процесот на подготовка на Стратегијата (вклучително и допис до Влада, независни тела итн.); анализа на ризици; повик за вклучување на засегнати страни; серија на консултации со засегнати страни; подготовка на предлог текст; барање за и достава на прелиминарно мислење од предложените носители на активности до ДКСК во однос на предлог текстот; усогласување на конечна верзија на текстот, онаму каде е возможно и оправдано; јавна консултација на предлог текстот; донесување на Стратегијата од ДКСК; достава до Собрание за усвојување; достава на мислење од Влада до Собрание; постапување по забелешките на Собрание, доколку ги има<sup>19</sup>; усвојување од Собрание;
- Во процесот на подготовка на текстот на Стратегијата, заради запазување на инклузивноста на процесот но и на квалитетот на документот, сите пратенички групи и собраниски работни тела кои се засегнати со опфатот на Стратегијата, Владата, државните институции, стручната јавност, граѓанските организации, медиумите и приватниот сектор да обезбедат вклучување на компетентни претставници;

---

<sup>17</sup> Чл. 186, Деловник на Собрание: Член 186 (1) Статутите и другите општи акти за кои врз основа на закон Собранието е надлежно да ги потврдува или да дава согласност, претседателот на Собранието ги доставува до Законодавно-правната комисија и до матичното работно тело, а пратениците ги известува дека се примени и дека се наоѓаат во Документацијата на Собранието. (2) Статутите и другите општи акти се доставуваат и до Владата, која по нив дава мислење во рок од 30 дена од денот на приемот.

<sup>18</sup> Алтернативно, да се земе предвид Влада, *Упатството за структурата, содржината и начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските и мултисекторските стратегии* (2022)

<sup>19</sup> Постои дилема дали во случај кога Собрание има забелешки на текстот на Стратегијата, истата треба да се врати кај ДКСК која треба да ги направи промените и да го донесе нова одлука за текстот или Собранието да ги направи промените во собраниска процедура.

- Државните институции да номинираат лица кои имаат соодветно професионално искуство во областа, се на соодветно ниво во институцијата да предлагаат политики и имаат мандат да одлучат за обврските кои може да ги преземе институцијата за реализација на активности кои се на предлог на други вклучени страни. Овие лица треба да се во континуитет вклучени во фазата на подготовка. Институциите кои имаат хоризонтална надлежност да се вклучат во повеќе/сите тематски групи;
- Консултациите со засегнатите страни треба да го рефлектираат очекуваниот тематски и структурен опфат на Стратегијата, односно консултациите да бидат во доменот на анализа на моментална состојба, дефинирање на цели, проблеми, мерки/активности, индикатори за успешност и реализација, буџетска проекција, структура за меѓуресурска координација, надзор, план за следење и мерење на успешноста, итн;
- Да се размисли за донесување на решение за формирање на меѓуресурска работна група, која ќе го води поширокиот консултативен процес, ќе работи на систематизирање на информациите добиени од консултативниот процес и ќе го подготви нацрт текстот на Стратегијата<sup>20</sup>;
- При подготовка и следење на новата стратегија, да се земе предвид европската агенда, односно приоритетите и обврските кои државата ги преземала согласно новата пристапна методологија<sup>21</sup>, годишните извештаи за напредокот<sup>22</sup>, скрининг извештаите<sup>23</sup>, НПАА<sup>24</sup>, реформската агенда согласно Планот за развој<sup>25</sup>, заклучоците и препораките од структурите воспоставени со Спогодбата за стабилизација и асоцијација<sup>26,27</sup>, итн. Дополнително да се

<sup>20</sup> Во однос на правната основа за донесување решение за формирање на работна група за изработка на законот, упатуваме на Законот за општа управна постапка и Законот за спречување корупција и судир на интереси. Согласно чл. 1, Законот за општа управна постапка ја уредува “постапката за остварување на заштита на правата и правните интереси на физичките лица, правните лица и другите странки, како и заштита на јавниот интерес по која се должни да постапуваат министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје, кога во вршењето на своите законски надлежности, постапуваат, решаваат и преземаат други управни дејствија во управни работи”. Согласно чл. 4, „управен акт“ е поединечен акт на јавен орган кој е донесен врз основа на закон со кој се решава за правата, обврските и правните интереси на странките. Управните акти можат да бидат насловени како решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение или други”. Понатаму, чл. 18 (1) ја уредува стварната надлежност, односно “стварната надлежност на јавните органи се определува со закон со кој се уредува одредена управна работа или се определува надлежноста на јавните органи. (2) Ако стварната надлежност не може да се определи со закон и не може да се утврди според природата на работата, стварно надлежен е оној јавен орган кој е надлежен за спроведувањето на одредбите на законот кој ја регулира управната работа.” Согласно чл.18 (5) од Законот за спречување на корупција, Национална стратегија за спречување корупција се подготвува со учество на претставници на државни органи, институции, здруженија, фондации, приватен сектор и медиуми.

<sup>21</sup> Европска комисија, *Заклучување на процесот на пристапување – Кредибилна перспектива на ЕУ за Западен Балкан* (5.2.2020). Достапен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0057>

<sup>22</sup> Европска комисија, *Извештај на Северна Македонија за 2024 година*. Достапен на: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf44-82318ab47e88\\_en?filename=North%20Macedonia%20Report%202024.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf44-82318ab47e88_en?filename=North%20Macedonia%20Report%202024.pdf)

<sup>23</sup> Министерство за европски прашања, *Скрининг*. Достапен на: <https://www.mep.gov.mk/page/?id=101>

<sup>24</sup> Влада, *Националната програма за усвојување на правото на (НПАА) ЕУ 2021-2025*. Достапна на: <https://www.mep.gov.mk/post/?id=9821>

<sup>25</sup> Влада, *Инструмент за реформи и раст за Западен Балкан: Реформска агенда на Северна Македонија 2024-2027 година*. Достапна на: <https://www.mep.gov.mk/post/?id=15800>

<sup>26</sup> Европска унија, *Договор за стабилизација и асоцијација со Северна Македонија*. Достапен на: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-north-macedonia.html>

<sup>27</sup> Може да се консултираат и ИПА развојните документи, кои даваат информација околу можна донаторска поддршка. На пример *Акциски документ на ЕУ за модерна јавна администрација во Северна Македонија од 2022 година* (со индикативен период на имплементација од 6 години). Достапен на: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/5e03498b-4e57-4518-b373-949b97068e41\\_en?filename=C\\_2022\\_9166\\_F1\\_ANNEX\\_EN\\_V3\\_P1\\_2342951.PDF](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/5e03498b-4e57-4518-b373-949b97068e41_en?filename=C_2022_9166_F1_ANNEX_EN_V3_P1_2342951.PDF). *Акциски документ на ЕУ за владеене на право и антикорупција од 2021 година* (со индикативен период на имплементација од 6 години). Достапен на: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e11eeeba-1975-4b1e-86e1-6a7857666dca\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e11eeeba-1975-4b1e-86e1-6a7857666dca_en). Други релевантни документи: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/north-macedonia-financial-assistance-under-ipa\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/north-macedonia-financial-assistance-under-ipa_en); <https://mep.gov.mk/page/?id=1120>.

земат предвид препораките и документите на UNCAC<sup>28</sup>, ГРЕКО<sup>29</sup>, Венецијанска комисија<sup>30</sup>, СИГМА<sup>31</sup>, ОБСЕ/ОДИХР<sup>32</sup>, СЕРЕЈ<sup>33</sup>, како и домашните стратешки определби како што е Националната развојна стратегија 2024 – 2044<sup>34</sup>, итн;

- Да се води сметка за веќе донесените национални секторски стратегии<sup>35</sup> и стратешки документи во насока на комплементарност наспроти преклопување на активностите;
- Во делот анализа на моментална состојба, да се зголеми користењето на докази, истражувања, статистички наоди, референци за поткрепа на тврдењата, и сл., со цел да се намали ризикот од субјективност и неточно презентирање на состојбите.

## ФОРМУЛИРАЊЕ И УТВРДУВАЊЕ НАДЛЕЖНОСТ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА АКТИВНОСТИ

**КОНТЕКСТ:** Постои институционален отпор кон спроведување на дел од активностите, кој може да се должи на: недоволната вклученост на институциите во подготовка на Стратегијата, не-изнаоѓање на заедничко решение по изразеното несогласување од страна на државните органи (пр. во обединетите мислења), несоодветно утврдување на надлежност, генерален отпор кон антикорупциски реформи и сл.

Од обединетите мислења доставени до Собранието во 2021, 2022, 2023 и 2024 година евидентно е дека Владата во континуитет посочува на одредени предизвици кои го отежнуваат спроведувањето на Стратегијата, а се поврзани со начинот на кој се формулирани дел од активностите, но и постоењето на несоодветно утврдена надлежност.

Па така во Мислењето од 2021 година, Владата укажува: *“Исто така потребно е да се има предвид потребата за натамошна соработка во насока на појаснување на одредени термини и предложени мерки и прецизирање на констатациите со кои се презентираат одредени состојби, а особено во насока на усогласување на активностите предвидени со Акцискиот план, вклучително и од аспект на поставените рокови и надлежни институции, имајќи ги предвид нивните поединечни мислења”.*

Во Мислењето од 2022 година е наведено следното: *“Се укажува на потребата согледувањата да се поткрепат со конкретни податоци со конкретни податоци односно анализи, кога станува збор за идентификувани нови проблеми кои биле опфатени за решавање со мерки и активности во рамки на Националната стратегија. Понатаму повторно укажуваме на потребата за методолошко усогласување на Акциониот план за спроведување на Националната стратегија,*

---

<sup>28</sup> UNODC, *Извештај за спроведувањето на членовите 5-14 и 51-59 од Конвенцијата на Обединетите нации против корупција за циклусот на преглед 2016-2021 година, од страна на Северна Македонија*. Достапен на:

[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2021\\_08\\_24\\_North\\_Macedonia\\_Country\\_Report\\_EN.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2021_08_24_North_Macedonia_Country_Report_EN.pdf)

<sup>29</sup> <https://www.coe.int/en/web/greco/-/north-macedonia-publication-of-fifth-evaluation-round-second-compliance-report>

<sup>30</sup> Венецијанска комисија, *Мислења и други документи за Северна Македонија*. Достапни на:

<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=37&year=all&other=true>

<sup>31</sup> СИГМА, *Јавната администрација во Република Северна Македонија во 2024 година: Оценка според принципите на јавната администрација (20.12.2024)*. Достапно на:

<https://www.sigmaxweb.org/countries/north-macedonia-sigma.htm>

<sup>32</sup> ОБСЕ/ОДИХР, *Избори во Северна Македонија*. Достапно на: <https://www.osce.org/odhr/elections/north-macedonia>

<sup>33</sup> European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Извештај за 2024 година со податоци од 2022 година*. Достапен на:

<https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-stat>

<sup>34</sup> Собрание, *Национална развојна стратегија 2024-2044*. Достапна на: <https://www.nrs.mk/mk-MK/dokumenti.nspix>

<sup>35</sup> На пример стратегии за реформи во јавната администрација, правосудството, јавен финансиски менаџмент, транспарентност, и сл.

*од аспект на разложување на предвидените мерки во активности, определувањето на надлежните институции и фискални импликации...”*

*Слично во Мислењето од 2023 година е забележано: “Во таа насока, а како причини поради кои не се реализирани дел од предвидените мерки и активности, потребно е да се има предвид и следното: одредени предвидени активности се непрецизно или недоволно формулирани или за нивни носители се определени институции кои не се надлежни да ги реализираат; неопходно е методолошко усогласување на АП за спроведување на Националната стратегија, од аспект на разложување на активностите, определувањето на надлежните институции и фискални импликации; потребно е појаснување на одредени термини и мерки предвидени во АП како и прецизирање на констатациите наведени во наративниот текст на Националната стратегија со кои се презентирани одредени состојби, имајќи ги предвид поединечните мислења на надлежните институции; институциите кои не се одговорни пред министри кои раководат со министерства кои се носители на одредени мерки и активности не ги реализирале активностите кои се предвидени во АП кои претходат на мерките/активности чии носители се надлежни министерства”.*

*Конечно во Мислењето од 2024 година Владата констатира: “Поради горенаведеното се забележува и дека постапката за донесување измени на Националната стратегија недоволно ги адресирала причините поради кои не се реализирани дел од предвидените активности и тоа: одредени предвидени активности се непрецизно или недоволно формулирани или за нивни носители се определени институции кои не се надлежни да ги реализираат; неопходно е методолошко усогласување на АП за спроведување на Националната стратегија, од аспект на разложување на активностите, определувањето на надлежните институции и фискални импликации потребно е појаснување на одредени термини и мерки предвидени во АП како и прецизирање на констатациите наведени во наративниот текст на Националната стратегија со кои се презентирани одредени состојби, имајќи ги предвид поединечните мислења на надлежните институции; институциите кои не се одговорни пред министри кои раководат со министерства кои се носители на одредени мерки и активности не ги реализирале активностите кои се предвидени во АП кои претходат на мерките/активности чии носители се надлежни министерства” .*

ДКСК ги уважува дел од забелешките со тоа што пристапува кон донесување на Одлука за измена и дополнување на Стратегијата<sup>36</sup>, меѓутоа Собранието сеуште нема донесено одлука по ова прашање.

Според укажувањата на испитаниците, постои дополнителен проблем при секвенционирање на активностите, односно кога се работи за синџир на активности, нереализацијата на обврските од една институција, се пренесува и на останатите во синџирот. Поради несоодветно секвенционирање на активностите, промената на одговорноста во различни фази не е секогаш рефлектирана во Стратегијата (на пример, има ситуации кога се разликуваат институциите кои

---

<sup>36</sup> ДКСК, Одлука за измена и дополнување на Националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси 2021-2025 година (4.8.2023). Достапна на: [https://dksk.mk/wp-content/uploads/2023/09/%D0%9E%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%98%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0-%D0%B8-%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D0%9D%D0%A1%D0%A1%D0%9A%D0%A1%D0%98\\_%D1%83%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B5%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%B4-%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A-04082023.pdf](https://dksk.mk/wp-content/uploads/2023/09/%D0%9E%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%98%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0-%D0%B8-%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D0%9D%D0%A1%D0%A1%D0%9A%D0%A1%D0%98_%D1%83%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B5%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%B4-%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A-04082023.pdf)

спроведуваат анализа, со оние кои спроведуваат консултации, подготвуваат законски текст, и го поднесуваат законското решение до Собрание или ситуација кога Министерство за финансии треба да постапи по однос на прашање од доменот на финансии, меѓутоа иницијативата треба да произлезе од институцијата која е засегната). Друг тип на предизвик се јавува кога повеќе институции од ист ранг (на пример министерства) се предвидени како надлежни за спроведување, без притоа да се прецизира која институција е носител на активност. Во овие ситуации, се случува ниедна од институциите да не преземе иницијатива, префрлајќи ја одговорноста на останатите. Конечно, во Стратегијата се среќаваат формулации кои не се доволно прецизни да се утврди на кого се однесува обврската (на пример, користење на термини како единици на локална самоуправа, здравствени установи, сенати на универзитети, граѓански сектор, бизнис асоцијации, па дури и ресорни министерства кои имаат инспекциски служби).

**ПРИМЕР:** Според ДКСК, дел од присутните институции на тркалезни маси за евалуација во текот на 2021 година, изјавиле дека не се согласуваат со активностите во Стратегијата за кои тие се надлежни. Една институција укажа дека иако Стратегијата го предвидува Министерството за финансии како надлежно за спроведување одреден тип на вработувања, сепак постапката за вработување треба да биде иницирана од институцијата која бара вработување, што не е рефлектирано во Стратегијата. Најмалку две институции се пожалија дека реализацијата на одредени активности зависело од други институции врз кои немаат директна контрола, а одговорноста се спроведување ја сносат тие. Една институција воопшто не беше запознаена дека друга институција ја реализирала својата обврска за спроведување на одреден тип на анализа, па сега кај нив е префрлена одговорноста за спроведување на препораките од анализата. Друга институција иако ги реализирала своите обврски за одредена активност, сепак за активност известува друга институција која самата потфрлила во остатокот од реализацијата на активност. Граѓанските организации укажаа дека во одредена мерка, неколку институции имале надлежност, но ниедна не покажа проактивност, ниту пак Владата реагираше за застојот. Една институција не беше запознаена од каде е потребата за вклучување на друга институција во активност за која тие се одговорни, но сепак наоѓаат начин да ја спроведат активност. Во обединетото мислење за 2021, во областа здравство, Владата бара да се прецизира за кои комори, односно стручни здруженија, се однесува една од мерките. Во областа високо образование, урбанизам и просторно планирање, Владата има фундаментални несогласувања околу природата на дел од мерките. Во обединетото мислење од 2022 година, во областа образование, Владата укажува на активности каде надлежноста наместо кај МОН, лежи кај БРО, Државен просветен инспекторат и единици на локална самоуправа.

#### ПРЕДЛОЗИ:

- По завршување на иницијалните консултации дотогаш утврдените предлог активности да бидат доставени на мислење до потенцијално надлежните институции. По доставување на мислењето, доколку има несогласување меѓу институциите околу надлежноста, потребата од активност или начинот на реализација на истата, потребно е да се предвиди процес кој овозможува надминување на разликите, онаму каде е возможно и оправдано. Доколку не може да се надминат разликите, конечната одлука ја има ДКСК кој ја предлага, односно Собранието кое ја усвојува Стратегијата. Доколку ДКСК смета дека е потребно може да предвиди дополнителна фаза на консултации;

- Да се разложат активностите на начин на кој ќе може соодветно да се утврди надлежната институција;
- Јасно да се прецизираат очекувањата од институциите кои спроведуваат активности зависно од категоријата: “носител/ водечки орган”, “институции имплементатори/други органи”, “институции/установи/организации корисници”. На пример, од одговорната институција (носител на активноста) се очекува да ја предводи координацијата со другите вклучени органи, да известува за напредокот и да алармира доколку има застој во спроведувањето до соодветниот орган кој го врши надзорот над таа институција;
- Однапред да се прецизираат институции/организации кои се опфатени со активностите (на пр. единици на локална самоуправа, здравствени установи, комори, стручни здруженија, граѓански сектор, бизнис асоцијации);
- Владата да ги доставува мислењата за Стратегијата и до ДКСК, односно Собранието јавно да ги објавува.

## ОПЕРАЦИОНАЛИЗИРАЊЕ НА ОБВРСКИТЕ

**КОНТЕКСТ:** Во подзаконските акти кои ги регулираат стратешките и годишните планови на министерствата и органите на државна управа, се бара да се земат предвид политиките содржани во усвоените секторски стратегии<sup>37</sup>. Дополнително, годишниот план за работа на министерствата и органите на државна управа се подготвува истовремено со подготвување на иницијативите за Годишната програма за работа на Владата (понатаму во текстот ГПРВ) за наредната година<sup>38</sup>. Во суштина, министерствата и другите органи на државна управа кои се надлежни за реализација на активности од стратегијата, треба да предвидат соодветни активности на ниво на стратешки и годишни планови, и онаму каде е потребно носење на одлука на ниво на Влада, за истите навремено да поднесат иницијативи за вклучување на овие активности во ГПРВ. ГПРВ во суштина претставува “операционализација на стратешките планови на министерствата и другите органи на државна управа на годишно ниво”<sup>39</sup>.

Меѓутоа генерално изостанува системското преточување на активностите од Стратегијата во стратешките и оперативни документи на Владата и засегнатите органи. Сепак има и позитивни примери, како на пример Министерството за правда и Инспекциски совет кои во своите стратешки планови реферираат на обврските преземени со Стратегијата<sup>40</sup>.

На ниво на Влада, иако изостанува системско преточување на активностите во ГПРВ, во 2022 и 2023 е применет алтернативен пристап. Па така, кабинетот на заменик претседателката на Владата задолжена за политики на добро владеење, изготвил планови за политики на добро владеење. Во извештајот за 2022 година, кабинетот за цел 17 нотира: “Со цел да се обезбеди координативен пристап во реализацијата на приоритетите, но и да се забрза динамиката на реализација, Кабинетот побара од сите институции да достават План на активности кои ги планираат за

<sup>37</sup> Влада, Чл.7-8 од Упатство за начинот на постапување на министерствата и другите органи во државната управа во процесот на подготвување на стратешкиот план и годишниот план за работа (2018)

<sup>38</sup> Исто, Чл. 20 Годишниот план за работа се подготвува истовремено со подготвувањето на иницијативите за Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија за наредната година.

<sup>39</sup> Влада, Чл.6, Методологија за стратешко планирање и подготвување на годишна програма за работа на Владата (2008)

<sup>40</sup> Министерство за правда, Стратешки план за 2020-2022, стр.33. Достапен на: <https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/STRATESKI%20PLAN%202020-2022%20god.pdf>; Инспекциски совет, Стратешки план за 2022-2024, стр.19. Достапен на: [https://is.gov.mk/wp-content/uploads/2024/08/strateshki-plan-na-is-2024-2026.docx\\_compressed.pdf](https://is.gov.mk/wp-content/uploads/2024/08/strateshki-plan-na-is-2024-2026.docx_compressed.pdf)

наредната година, со конкретни рокови<sup>41</sup>. Во Планот за 2023 година, Стратегијата се третира во цел 4: “Во моментот, напредокот во спроведувањето на Акцискиот план е слаб. Со цел да се подобри состојбата, Кабинетот, во областите каде што Владата има надлежност да постигне напредок, ќе преземе активности за да обезбеди подобрена имплементација и на Стратегијата и на Акцискиот план.<sup>42</sup>”

**ПРИМЕР:** Од Влада/Генералниот секретаријат не се дадени дополнителни инструкции, ниту пак ДКСК следи дали Владата и засегнатите органи на државна управа ги операционализираат заложбите од Стратегијата во стратешките и оперативни документи. Од Обединетото мислење на Влада<sup>43</sup>, се гледа дека МИОА алармира за преклопување на активностите од оваа Стратегија со Стратегијата за реформа на јавната администрација<sup>44</sup>, а евидентно е и преклопување со Стратегијата за реформа на правосудниот сектор<sup>46</sup>.

#### ПРЕДЛОЗИ:

- По донесување на Стратегијата, ДКСК да испрати допис до Владата и институциите на кои им се доделени обврски согласно Стратегијата, со кој ќе ги извести за донесувањето на Стратегијата, ќе им укаже на мерките и роковите, и ќе го најави процесот на следење и известување;
- Новододелените обврски согласно Стратегијата соодветно да се одразат во стратешките и оперативни документи на Владата и органите на државна управа. Поконкретно, активностите и мерките од Стратегијата да се вклучат во Годишна програма на Владата, стратешки планови и годишните програми на засегнатите органи на државна управа, и со тоа да се поврзе спроведувањето на Стратегијата со процесот на стратешко и буџетско планирање<sup>47</sup>;
- Алтернативно, Владата да донесе посебен акциски план за спроведување на стратегијата и/или да предвиди посебна буџетска програма;
- Да се примени принципот на комплементарност, односно да се избегнува преклопување на активности во Стратегијата и секторските стратегии.

## СТРУКТУРА ЗА МЕЃУИНСТИТУЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЈА

**КОНТЕКСТ:** Меѓуинституционална координација во контекст на спроведување на стратегии се однесува на потребата од континуирана интеракција помеѓу носителите на активности, во насока

---

<sup>41</sup> Кабинет на Заменик-претседателка на Владата задолжена за политики на добро владеење, *Анализа и евалуација на напредокот на Планот за политики за добро владеење 2022 (2023)*. Достапен на: [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/ggpp2022\\_final\\_mk.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/ggpp2022_final_mk.pdf)

<sup>42</sup> Кабинет на Заменик-претседателка на Владата задолжена за политики на добро владеење, *План за политики за добро владеење за 2023 (2023)*. Достапен на: [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/plan\\_2023\\_public\\_final\\_mk\\_0\\_0.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/plan_2023_public_final_mk_0_0.pdf)

<sup>43</sup> Влада, *Мислења на Влада во однос на Стратегијата за спречување на корупција и судир на интереси 2021-2025 донесени во 2021, 2022, 2023 и 2024*. Само мислењето од 2021 е јавно достапно на следниот линк: <blob:https://www.sobranie.mk/394274f8-b136-4e79-a278-b97ad6c38df9>

<sup>44</sup> Влада, *Мислење за 2021 година*, стр.5,6,8

<sup>45</sup> Влада, *Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022 година*, усвоена на 20.2.2018 година. Достапна на: <https://www.mioa.gov.mk/mk-MK/news/strategija-za-reforma-na-javnata-administracija-2018-2022-godina-1587.nspix>

<sup>46</sup> Влада, *Стратегијата за реформа на правосудниот сектор*, усвоена на 28.11.2017 година. Достапна на: [https://www.pravda.gov.mk/upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan\\_MK-web.pdf](https://www.pravda.gov.mk/upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf)

<sup>47</sup> Влада, *Методологија за стратешко планирање и подготвување на годишна програма за работа на Владата (2008)* <https://dejure.mk/zakon/metodologija-za-strateshko-planiranje-i-podgotvuvanje-na-godishna-programa-za-rabota-na-vladata-na-republika-makedonija>

на управување со процесот, размена на информации, експертиза, надминување на ризиците и планирање на ресурсите. Специфичноста на оваа Стратегија е што процесот на подготовка го води ДКСК<sup>48</sup> која е самостојна и независна во вршењето на работите, а за својата работа одговара пред Собранието<sup>49</sup>. Процедурално, Собранието ја усвојува Стратегијата со заклучок<sup>50</sup>. Согласно уставните одредби, Владата утврдува “политика за извршување на законите и другите прописи на Собранието и е одговорна за нивното извршување”<sup>51</sup>, па така и во овој случај, обврската за креирање на поволна околина и институционални структури, како предуслов за успешно спроведување на активностите од Стратегијата, лежи кај Владата. Дополнително, текстот на Законот за спречување на корупција и судир на интереси (понатаму во текстот ЗСКСИ) вели дека ДКСК е одговорна за подготовка<sup>52</sup> и следење<sup>53</sup> на Стратегијата, одредби што според некои упатуваат дека законодавецот немал намера одговорноста за меѓуинституционалната соработка да ја додели на ДКСК. Во самата Стратегијата не е предвидена меѓуинституционална координативна структура<sup>54</sup> што е недостаток на самиот текст<sup>55</sup>.

Во пракса, меѓуинституционалната координација за спроведување на Стратегијата на извршно ниво, во скроман обем се случувала во рамки на реактивираното Меѓуресорско тело за координација на активностите против корупција<sup>56</sup>. Со ова тело претседава заменикот на претседателот на Владата задолжен за политики на добро владеење, додека секретарот е определен од редот на вработените во Министерство за правда. Првата седница на ова тело, по подолга неактивност, е одржана во ноември 2023 година, каде една од точките на дискусија била и потребата од поефикасно спроведување на Стратегијата<sup>57</sup>. Меѓутоа недостасува поголема транспарентност во работата на ова тело, вклучително и јавно објавување на агендата, записниците и одлуките кои се донесуваат.

Дел од испитаниците потврдија дека во пракса се јавува недостаток од меѓуинституционална координација и потреба од комуникација за спроведување на активностите, особено за активностите за чија реализација се вклучени повеќе од една институција. Институциите кои спроведуваат активности се генерално задоволни од поддршката која ја добиваат и директната комуникација која ја имаат со ДКСК во делот следење и известување за стратегијата, што е сепак различно од меѓуинституционална координација, што е предмет на анализа во овој дел.

**ПРИМЕР:** ДКСК се гледа себеси како надлежна институција за подготовка и следење на Стратегијата упатувајќи на одредбите од ЗСКСИ<sup>58</sup>, не и за иницирање на меѓуинституционална координација. Во

---

<sup>48</sup> Чл.18 (2), Закон за спречување корупција и судир на интереси

<sup>49</sup> Исто, Чл.15 (3)

<sup>50</sup> Исто, Чл.18 (3); Устав, Чл. 68(2); Собрание, *Заклучок* (2021). Достапен на: <blob:https://www.sobranie.mk/0dd8cef7-a5ba-445a-9a1f-73372feb5d68>

<sup>51</sup> Чл. 91, Устав

<sup>52</sup> Исто, Чл. 18 (2)

<sup>53</sup> Исто, Чл. 18 (6)

<sup>54</sup> Глава 6 од Стратегијата.

<sup>55</sup> Во текстот на Стратегијата е наведено дека ДКСК треба да ја реализира координацијата со институциите, но само во насока на добивање на навремени информации за статусот на планираните мерки/активности (Стратегија, Стр.52).

<sup>56</sup> *Влада, Одлука за формирање на Меѓуресорското тело за координација на активностите против корупција* (2023), *Одлука за изменување и дополнување на Одлуката за формирање на Меѓуресорското тело за координација на активностите против корупција* (2024), *Меѓуресорско тело, Деловник за работа на меѓуресорско тело за координација на активностите против корупција* (2023). Достапен на:

[https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/delovnik\\_za\\_rabota\\_na\\_meguresorsko\\_telo.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/delovnik_za_rabota_na_meguresorsko_telo.pdf)

<sup>57</sup> *Нова Македонија, Потребна е забрзана динамика на работа, констатира Меѓуресорското тело за борба против корупцијата на првата седница* (16.11.2023). Достапно на: <https://novamakedonija.com.mk/makedonija/potrebna-zabrzana-dinamika-na-rabota-konstatira-megjuresorskoto-telo-za-borba-protiv-korupcijata-na-prvata-sednica/>

<sup>58</sup> Чл.18 (6), Закон за спречување корупција и судир на интереси

скромнен обем, меѓуинституционална координација се случувала во Меѓуресорското тело за координација на активностите против корупција, со кое раководело Министерството за правда, а се реактивирало на иницијатива на Вицепремиерот задолжен за политики за добро управување.

#### ПРЕДЛОЗИ:

- Во текстот на новата Стратегија, подетално да се уреди структурата за меѓуинституционална координација при спроведување на Стратегијата;

#### Опција 1:

- Имајќи ја предвид визијата на ДКСК која меѓу другото цели да поттикнува нормативно и институционално јакнење и да промовира меѓуинституционална соработка<sup>59</sup>, надлежноста за меѓуинституционална координација за спроведување на Стратегијата да се предвиди кај ДКСК;
- Стратегијата да предвиди попрецизна структура за меѓуинституционална координација која ќе вклучува политичко ниво (претставници од ДКСК, Собрание, Влада, независни тела), стручно ниво (претставници од надлежни институции за спроведување на активностите, на ниво на секретар или раководители на сектори) и техничко ниво (контакт точки за известување на прогресот).

#### Опција 2:

- Надлежноста за меѓуинституционална координација да остане кај Владата;
- Владата да ја интензивира работата на Меѓуресорското тело за координација на активностите против корупција;
- Во составот на Меѓуресорското тело да се вклучат/поканат и пратеници дел од Комисија за политички систем, како и претставници на граѓанското општество;
- Меѓуресорското тело да развие свој систем на координација со останатите институции кои ја спроведуваат стратегијата, а не се вклучени во телото;
- Да се зголеми транспарентноста на Меѓуресорското тело, вклучително и јавно објавување на агендата, записниците и одлуките ги донесува.

#### Опција 3:

- Надлежноста за меѓуинституционална координација да се подели помеѓу ДКСК и Владата, односно да се воспостават двојни координативни структури.

## НАДЗОР НАД СПРОВЕДУВАЊЕТО

**КОНТЕКСТ:** Во однос на надзорот над спроведувањето на Стратегијата, согласно уставната и законска поставеност, можеме да утврдиме три линии на отчетност врз институционалните носители на активности: (1) Собранието над Владата; (2) Владата над органите на државна управа; (3) и други јавни органи кои имаат релативна независност од извршната власт, а кои имаат различни

---

<sup>59</sup> ДКСК, Државната комисија за спречување на корупција применува и иницира примена на законите, поттикнува нормативно и институционално јакнење, креира антикорупциски политики и мерки, промовира меѓуинституционална и меѓународна соработка и развива правна култура. Достапно на: <https://dksk.mk/mk/%d0%bc%d0%b8%d1%81%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d0%b8-%d0%b2%d0%b8%d0%b7%d0%b8%d1%98%d0%b0/>

линии на отчетност. Па така Собранието врши политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции што се одговорни пред Собранието<sup>60</sup>. Владата утврдува “политика за извршување на законите и другите прописи на Собранието и е одговорна за нивното извршување”<sup>61</sup>, па така Владата е одговорна за спроведување на Заклучокот со кој се усвојува Стратегијата<sup>62</sup>. Согласно ЗКСИ, ДКСК е надлежна за подготовка на извештаи за напредокот во спроведувањето на Стратегијата и истите ги доставува до Собранието. До сега се подготвени и јавно достапни три извештаи<sup>63</sup>. Комисијата за политички систем и односи со заедниците на две седници ги разгледала извештаите за 2021<sup>64</sup> и 2022 година<sup>65</sup>, кои согласно закон не се предмет на усвојување<sup>66</sup>. Дополнително, за прв пат во Собранието е формирана Меѓупартиска парламентарна група против корупција. До сега, 51 пратеник од постоечкиот собраниски состав од различни политички партии, изразиле интерес за приклучување кон иницијативата<sup>67</sup>. Меѓутоа, Собранието од усвојувањето на Стратегијата до подготовката на оваа анализа, не употребило ниеден друг механизам за вршење надзор над извршната власт во контекст на спроведување на Стратегијата, како што се надзорните расправи или пратенички прашања<sup>68</sup>, ниту пак покренало прашање за одговорност поради неспроведување на собраниските одлуки, на пример со повикување на интерпелација. Според укажувањата на испитаниците, имало иницијатива за организирање на надзорна расправа во Собранието со Комисија за политички систем, но истата не се реализирала. Владата во обединетото мислење од 2023 година, дури и го повикува Собранието “да се интензивираат активностите во Собранието во насока на зголемена отчетност,

<sup>60</sup> Чл.68 (1), Устав

<sup>61</sup> Исто, Чл. 91

<sup>62</sup> Собрание, Заклучок (18.4.2021). Достапен на: [blob:https://www.sobranie.mk/e15559b1-68fc-4764-a569-e083e49d6e76](https://www.sobranie.mk/e15559b1-68fc-4764-a569-e083e49d6e76)

<sup>63</sup> ДКСК, *Годишен извештај за спроведување на Националната стратегија за спречување корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за период 1.1.2021-31.12.2021* (март, 2022). Достапен на: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/03/Godisen-izvestaj-za-sproveduvanje-na-NS-vo-2021.pdf>; *Годишен извештај за спроведување на Националната стратегија за спречување корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за период 1.1.2022-31.12.2022* (март, 2023). Достапен на:

<https://dksk.mk/wp-content/uploads/2023/03/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D0%9D%D0%A1%D0%A1%D0%A1%D0%A1%D0%98-%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD.pdf>; *Годишен извештај за спроведување на Националната стратегија за спречување корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за период 1.1.2023-31.12.2023* (февруари, 2024). Достапен на:

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

<sup>64</sup> Комисија за политички систем и односи со заедниците, *Годишен извештај на Државната комисија за спречување на корупцијата за спроведување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за период 01.01.-31.12.2021 година*. Достапен на: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspix?param=195dc010-88a5-4f9c-801d-0721f21e2525>

<sup>65</sup> Комисија за политички систем и односи со заедниците, *Годишен извештај за спроведување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025, за период 01.01.2022 година до 31.12.2022 година* (6.6.2024). Достапни на: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspix?param=ac1bc3db-0f73-41c5-ab99-1b7eb0df3dcc>

<sup>66</sup> Чл.18 (7), Закон за спречување корупција и судир на интереси: “Извештаите од ставот (б) на овој член Државната комисија ги доставува до Собранието на Република Македонија, најдоцна до 31 март во тековната година за претходната година”. За разлика од извештаите кои произлегуваат од Стратегијата, годишниот извештај за работата на ДКСК се усвојува од страна на Собранието. Види чл. 19 (5): “Собранието на Република Македонија ги разгледува и усвојува извештаите од ставовите (2) и (4) на овој член”.

<sup>67</sup> Собрание, *Меѓупартиска парламентарна група против корупција*. Достапно на:

<https://www.sobranie.mk/detali-na-klub.nspix?groupId=08730cdf-dc38-4d4e-bc8f-ca140ec5a088> ;

ДКСК, *Потпишан Меморандум со НДИ*, во кој меѓудругото е предвидена следната цел: Унапредување на соработката на ДКСК со Меѓупартиската парламентарна група против корупција како и со собраниските тела во рамки на Собранието на РСМ, со цел посеопфатна анализа на годишните извештаи на ДКСК и анализа и идентификување на клучните ризици и предизвици (15.8.2024). Достапен на:

<https://dksk.mk/mk/%D0%BF%D0%BE%D1%82%D0%BF%D0%B8%D1%88%D0%B0%D0%BD-%D0%BC%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC-%D0%B7%D0%B0-%D1%81%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%BA%D0%B0-%D1%81%D0%BE-%D0%BD/>

<sup>68</sup> Има ситуации каде, се спомнува борбата против корупција, но не однесува пратеничкото прашање конкретно на Стратегијата. На пример, *Претничко прашање од Кирил Пецаков до Претседател на Влада* (2021):

<https://www.sobranie.mk/detali-na-crasanje.nspix?questionId=45eed9f8-c1b3-4fdd-a0d9-da87ac5d3824>

*одговорност и транспарентност на носителите на јавни функции во извршната власт, задолжени за спроведување на Акцискиот план за спроведување на Националната стратегија (комисиски, надзорни расправи и сл.)<sup>69</sup>”.*

Од друга страна пак, органите на државната управа за својата работа се одговорни пред Владата<sup>70</sup>, односно надзорот над работата на министерствата го врши Владата, додека надзорот над органите во состав и другите органи на државна управа го врши министерството во чиј состав се наоѓа органот или надлежното министерство за конкретната управна област<sup>71,72</sup>. Владата во обединетото мислење за 2023 година, и сама констатира дека е потребно “да се воспостави силен механизам за контрола, но и институционална одговорност”<sup>73</sup>. Според укажувањата на испитаниците, во 2023 година, Владата со заклучок<sup>74</sup> ги потсетила институциите за роковите од Стратегијата и ги задолжила да достават информации за напредокот. Како што веќе споменавме, во рамки на Меѓуресорското тело, Стратегијата била прашање на дневен ред на најмалку една седница и посебна цел во два плана за политики на добро владеење кои ја утврдуваа стратешката определба на Заменичката на Претседателот на Владата задолжена за политики за добро владеење. Меѓутоа, имајќи го предвид нискиот степен на реализација на активностите од Стратегијата, сепак изостанува политичка волја кај Владата за спроведување на континуиран и ефективен надзор врз органите на државна управа кои имаат доделени обврски согласно Стратегијата и примена на посериозни мерки при неоправдан застој во спроведувањето на Стратегијата.

Третата категорија на јавни органи, кои се од интерес во контекст на Стратегијата, се оние кои се самостојни и независни од извршната власт. За да се утврди линија на отчетност, за секој од нив, треба да се земе предвид соодветната законска рамка, односно статусот на органот, повисокиот орган кој го врши именувањето и разрешувањето, до кој се известува за работата и кој ја утврдува висината на буџетот. Над оние органи врз кои Собранието врши именување и надзор над работата (како Јавното обвинителство<sup>75</sup>, Државниот завод за ревизија<sup>76</sup> или Агенцијата за пристап до информации од јавен карактер<sup>77</sup>), теоретски може да се воспостави линија на отчетност поврзана со целокупната работа на органот, вклучително и обврските доделени со Стратегијата. Меѓутоа, имајќи го предвид начелото на поделба на властите, вклучително и независноста на судската од законодавната власт, евентуалното неисполнување на обврските од Стратегијата тешко може да

---

<sup>69</sup> Влада, Мислење за 2023 година, стр.3.

<sup>70</sup> Чл. 96, Устав

<sup>71</sup> Чл. 41, Закон за влада

<sup>72</sup> За другите органи кои ја спроведуваат Стратегијата, а кои не потпаѓаат во гореспоменатите категории, се применуваат други линии на отчетност (на пр. Јавното обвинителство, Академијата за судии и јавни и обвинители, локалната самоуправа, итн.).

<sup>73</sup> Влада, Мислење за 2023 година, стр.3.

<sup>74</sup> Исто, чл. 36 (7). Согласно овој член, со заклучок Владата: зазема ставови по прашањата што ги претресувала на седница; утврдува мислења по предлозите на закони и други прописи и по материјали што до Собранието ги поднеле други овластени предлагачи; одлучува за определени прашања навнатрешната организација и односи во Владата; ги определува задачите на министерствата и органите на државната управа и задачите на своите служби и зазема ставови за прашањата од својата надлежност.

<sup>75</sup> Јавното обвинителство е самостоен државен орган, меѓутоа јавниот обвинител го бира (чл. 63(1) од Закон за јавното обвинителство) и разрешува (чл. 88) Собранието. Јавниот обвинител за својата работа и работата на јавното обвинителство одговара пред Собранието како и за општите состојби во врска со организирањето и извршувањето на функциите на јавното обвинителство (чл. 27(1)), за што и поднесува годишен извештај (чл.55(1)).

<sup>76</sup> Државниот завод за ревизија е државен орган (чл. 3(1) од Законот за државната ревизија) кој е независен во своето работење (чл. 3(4)). Главниот ревизор го избира и разрешува Собранието (чл. 4(3)). За извршените ревизии и работата на Државниот завод, се доставува и усвојува годишен извештај (чл. 33).

<sup>77</sup> Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер е самостоен и независен државен орган, кој за својата работа одговара пред Собранието и до кое поднесува на усвојување годишен извештај (чл. 29 од Законот за пристап до информации од јавен карактер)<sup>77</sup>. Собранието го именува (чл. 32) и разрешува (чл. 33) Директорот.

подразбере санкција врз органот (на пр. разрешување) за што постојат релативно строги критериуми<sup>78</sup>. Во Стратегијата како носители на активности се вклучени и јавни установи како Академијата за судии и јавни обвинители, каде ниту Владата ниту Собранието имаат директни ингеренции да поставуваат членови на управувачкиот орган или можност да влијаат врз изборот на директорот, ниту Академијата е должна да поднесува извештај за своето работење до Собранието како основач<sup>79</sup>. Во однос на локалната самоуправа, Уставот предвидува дека локалната власт е самостојна во вршењето на своите надлежности, додека надзорот над локалната власт го прави Републиката<sup>80</sup>, што е недоволно прецизен термин. Затоа пак, во Законот за локална самоуправа е утврдено кој врши надзор над законитоста на прописите, законитоста на работата и контролата над материјалното и финансиско работење на општините, и над делегираните надлежности<sup>81</sup>. Меѓутоа потенцијалното неисполнување на обврските од Стратегијата не спаѓа во категорија незаконито работење, а не се работи ниту пак за делегирани надлежности<sup>82</sup>.

Како имплементатори на активностите во Стратегијата се јавуваат и медиумите, коморите, стручните здруженија, граѓанскиот сектор, бизнис асоцијациите, односно субјекти кои не се дел од државната институционална структура. Во овој контекст, проблематично е користењето на непрецизна терминологија, односно нејасно за кого конкретно се креира обврска, како и фактот што се креира обврска за приватни субјекти, без нивна согласност. Согласно моменталната поставеност на системот, не е јасно како се врши надзор над овој тип на носители на активности.

**ПРИМЕР:** ДКСК појаснува дека надлежноста за вршење надзор врз спроведувањето на Стратегијата припаѓа на Собранието и Владата.

#### ПРЕДЛОЗИ:

- Во текстот на Стратегијата, да се дефинира и да се направи јасна дистинкција помеѓу меѓуинституционалната координација, следењето и вршењето надзор;
- Во текстот на Стратегијата, подетално да се уреди надзорот над спроведувањето на Стратегијата;
- Да се унапреди соработката помеѓу ДКСК и Собранието, односно да се зголеми проактивноста кај двете институции за реализација на надзорните надлежности на Собранието;
- Во самата стратегија да се предвиди, најмалку еднаш годишно, а по потреба и почесто да се организираат надзорни расправи во Собранието за напредокот во спроведување на

---

<sup>78</sup> Јавниот обвинител може да се разреши само во случај на тешка дисциплинска повреда или зачленување во партија (чл. 88, Закон за јавното обвинителство). Главниот ревизор може да се разреши само доколку престане да ги исполнува условите за именување или од оправдани причини не може да ги извршува задачите подолго од 6 месеци (чл. 7, Закон за државната ревизија). Директорот на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер може да се разреши ако се утврди дека не ги исполнувал условите за именување, ако не поднесе изјава за имотна состојба, ако ги прекрши правилата за судир на интереси, ако не преземе дејствија согласно роковите од Законот (чл. 33, Закон за пристап до информации од јавен карактер).

<sup>79</sup> Центар за правни истражувања и анализи, *Функционална анализа за Академијата за судии и јавни обвинители* (2019). Достапна на: <https://old.ipacademy.gov.mk/wp56/wp-content/uploads/2019/11/funkcionalna-analiza.pdf>

<sup>80</sup> Чл.115, Устав

<sup>81</sup> Чл. 70, Закон за локална самоуправа

<sup>82</sup> Законот исто така предвидува можност за делегирана надлежност, односно органот на државната управа може да го делегира извршувањето на определени работи од своја надлежност на градоначалникот (чл. 23, Закон за локална самоуправа). Во овој контекст, треба да се појасни дека Законот за организација и работа на органи на државна управа, појаснува дека под терминот орган на државна управа се подразбираат органи кои се дел од извршната власт<sup>82</sup> (чл. 2, Закон за организација и работа на органи на државна управа) и кои може да се засноваат како министерства, други органи на државна управа и управни организации (чл. 5).

Стратегијата, но да се искористат и другите инструменти како пратенички прашања, интерпелација или јавна расправа. Алтернативно, да се донесат законски измени со кои се предвидува усвојување на годишните извештаи за степенот на спроведување на Стратегијата од страна на Собранието<sup>83</sup>;

- На надзорните расправи, иницирани од Комисијата за политички систем и односи со заедниците, на кои би се дискутирале годишните извештаи, Комисијата да донесе заклучок со кој ќе ги обврзе институциите да постапат по наодите<sup>84</sup>;
- Меѓупартиска парламентарна група против корупција во својата годишна програма да вклучи активности кои се насочени кон следење на ефикасноста на институциите задолжени за спроведување на активности и мерки предвидени во Стратегијата;
- Владата да преземе поголема одговорност во вршење надзор над извршната власта во спроведување на Стратегијата: со реактивирање и континуирана работа на Меѓуресорското тело; по потреба донесување на заклучоци за да се изврши притисок на институциите кои потфрлаат во реализација; да ги повика на одговорност раководните лице на органите на државна управа доколку нереализацијата на активностите е континуирана и не е од објективни причини; во индикаторите со кои се мери успешност во работењето на институцијата и раководните лица да се вклучи степенот на реализација на обврските од Стратегијата, итн.

## ПЛАН ЗА СЛЕДЕЊЕ И ПРОБЛЕМИ ВРЗАНИ СО ИДЕНТИФИКУВАЊЕ НА НАПРЕДОКОТ ВО РЕАЛИЗАЦИЈА

**КОНТЕКСТ:** На линија на законската надлежност, постои согласност кај испитаниците дека надлежноста за следење лежи кај ДКСК. Испитаниците генерално беа задоволни од комуникацијата со ДКСК во однос на следењето на имплементацијата. ДКСК потврди дека не е изработен план за следење на процесот на спроведување на Стратегијата, иако истиот е предвиден во текстот на Стратегијата<sup>85</sup>. Во отсуство на план, ДКСК сепак има развиено институционална пракса за следење на процесот, вклучително и развој и примена на дигитално решение.

### ПРЕДЛОЗИ:

- Стратегијата да вклучува поглавја: “Рамка за следење, оценување и известување”, “Управување со ризици при спроведување на Стратегијата”, “Индикативен финансиски план”<sup>86</sup>;
- “Рамката за следење, оценување и известување”, земајќи ги предвид институционалните капацитети и достапноста на податоци, треба да вклучува индикатори за успешност на ниво на цели и на ниво на мерки, извор и начин на прибирање на податоци, динамика, методологија за пресметување на вредност и надлежна институција за прибирање и

---

<sup>83</sup> На пример, годишниот извештај за спроведување на Националната развојна стратегија само се доставува до Собрание и истиот не се усвојува (чл. 7(7), Закон за национална развојна стратегија). Стратегијата за родова еднаквост 2022-2027 предвидува дека согласно чл. 9 (3) од Законот за еднакви можности меѓу мажите и жените, Собранието го следи спроведувањето на Стратегијата во секторски политики и програми, но не и дека усвојува извештаи за спроведувањето.

<sup>84</sup> Закон за собрание, чл. 23 (2) Работното тело до Собранието доставува извештај за одржаната надзорна расправа во кој е внесена суштината на излагањата, а може да предложи и заклучоци кои се доставуваат и до Владата на Република Македонија.

<sup>85</sup> Собрание, *Стратегија за борба против корупција и судир на интереси*, стр.52

<sup>86</sup> Алтернативно, да се земе предвид Влада, *Упатството за структурата, содржината и начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските и мултисекторските стратегии* (2022)

верификација на информациите за следење на имплементација и оценување на успешноста;

- Да се воведат нови технички функционалности на платформата за следење на спроведувањето на Стратегијата, на пример информации за напредокот во спроведување на Стратегијата, да бидат јавно достапни во реално време;
- Да се продолжи со праксата на билатерални состаноци помеѓу ДКСК и институциите носители на активности, во случаи на несогласување при оценување на статусот на активноста;
- При “Управување со ризици” да се прави разлика помеѓу типот на активности (регулаторни, информативно-едукативни, организационо-менаџерски, набавка на услуги, набавки на добра, истражувачко-аналитички активности и др.) и да се антиципираат ризици при имплементација поврзани со типот на активност, како и да се рангираат според веројатноста за појавување и очекуваното влијание;
- Да се продолжи со праксата на независен, надворешен мониторинг и/или евалуација.

## ФИНАНСИРАЊЕ НА СТРАТЕГИЈАТА

**КОНТЕКСТ:** При подготовка на Стратегијата не е направено соодветно буџетско планирање, односно само е детектирана потреба од финансиски средства за реализација на секоја активност. ДКСК не побарала ниту располага со информации колкави се трошоците на институциите за спроведување на Стратегијата. Во моментот, не се знае колку чини спроведувањето на целокупната Стратегија, ниту во колкава мера истата се финансира од буџетски средства или странски донации.

### ПРЕДЛОЗИ:

- Да се спроведе тренинг за финансиско планирање и проценка на трошоци со учесниците во подготовка на стратегијата;
- За секоја активност да се вклучи проценка на трошоци и извор на финансирање, онаму каде е возможно да се предвиди<sup>87</sup>;
- Трошоците да се вклучат во годишните буџети на носителите на активности, или да се предвиди посебна буџетска програма.

## КАПАЦИТЕТИ И ЕКСПЕРТИЗА

**КОНТЕКСТ:** Во моменталната внатрешна организација на ДКСК, постои Сектор за стратешко планирање и интегритет, во чиј состав функционира Одделението за стратешко планирање, соработка, проекти, аналитика и едукација. Меѓу другите надлежности, ова Одделение е надлежно за следење на Стратегијата. Во ова одделение моментално вработени се четири (4) лица, што е 2/3 пополнетост од систематизираните шест позиции. Дополнително, важно е да се потенцира дека најголемиот број од работните задачи и обврски кои се поврзани со надлежностите кои се однесуваат на националната стратегија ги спроведува само еден вработен од оваа организациона единица.

---

<sup>87</sup> Да се земе предвид Министерство за финансии, *Упатството за утврдување на трошоците за стратегии, закони и политики* (2021)

## ПРЕДЛОЗИ:

- Да се формира Одделение за национална стратегија во рамки на реформиран Сектор за национална стратегија, интегритет и соработка и во истото да се предвидат значително повеќе работни позиции<sup>88</sup>;
- Вака реформираната организациска структура, освен подготовка и следење на Стратегијата, да се задолжи да работи и на унапредување на меѓуинституционалната координација во процесот на спроведување на Стратегијата; во комуникација со Собранието и Владата да работи на поефективно спроведување на надзорот; и да развие посеопфатна методологија за мерење на ефектите од Стратегијата.

## ДРУГИ ПОТЕНЦИЈАЛНИ ПРИЧИНИ ЗА НЕРЕАЛИЗИРАЊЕ НА АКТИВНОСТИТЕ

**КОНТЕКСТ:** Институциите јавуваат постепено на реформски замор.

**ПРИМЕР:** Од институциите се бара да подготват и спроведат голем број на слични стратешки документи и планови кои имаат скромна реализација и релативно мали ефекти.

---

<sup>88</sup> Повеќе за оваа препорака во УСАИД, *Нацрт функционална анализа на ДКСК (2024, во подготовка)*

## АНЕКС 1: ЛИСТА НА ПРАШАЊА ЗА ИНТЕРВЈУ

### Подготовка на Стратегијата

- Објаснете ги фазите во процесот на подготовка на Стратегијата
- На кој начин беше овозможена инклузивност во процесот на подготовка?
- Дали учесниците имаат доволно компетенции за проблематиката на антикорупција?
- Дали сите институции кои имаат доделени обврски во Стратегијата, учествуваат и во самата подготовка на стратегијата?
- Дали истите лица кои учествуваат во креирање на стратегијата, продолжија да бидат вклучени во имплементацијата?

### Ownership/Streamlining на обврските

- Што за вас значи успешно спроведување на Стратегијата?
- Чија е одговорноста за (не) успешна реализација на Стратегијата?
- Како функционира во пракса триаголникот ДКСК, Собрание, Влада кога станува збор за Стратегијата?
- Со оглед дека Стратегијата е донесена од Собранието, како беа искомунцирани новонастанатите обврски до Владата?
- Како и од кого беа информирани институциите и другите засегнати страни за ново доделените обврски со Стратегијата?
- Дали обврските кои ги пропишува Стратегијата се вклучени во:
  - Програма на Владата, годишен план за работа на Влада или други владини планови;
  - годишни програми и стратешки планови на засегнатите институции;
  - антикорупциски програми, планови за интегритет на засегнатите институции?
- На кој начин вие сметате дека Владата треба да ги операционализира на извршно ниво преземените обврски?
- Објаснете што значи обединето мислење на Влада за Стратегијата кое го подготвува МП? На која правна основа се изработува ова Мислење? Во која фаза беа побарани вакви мислења? Каков ефект имаат овие мислења врз подготовката на Стратегијата? Дали имаше несогласувања и како истите беа решени?
- На кој начин се обезбедува комплементарност со други сродни стратегии (стратегии за правосудство, реформа на јавна администрација, управувањето со јавни финансии итн.)? Дали постои преклопување/повторување на активностите од оваа стратегија со други стратегии? Дали е тоа предност/недостаток? (пр. сектор 5.2., проблем 2, мерка 2)

### План за следење

- Дали ДКСК има изработено план за следење на процесот за спроведување на Стратегијата? (стр. 52 од стратегијата)
- Дали освен индикатори за имплементација, има до-развиено индикатори за успешност (или показатели за исход и ефект)?
- Дали има предвидено извор, начин, динамика, методологија за пресметување на вредности и надлежна институција за верификација на информациите за следење на имплементација и оценување на успешноста?
- Дали при подготовка на стратегијата беа утврдени ризици при имплементација и начини за справување со овие ризици?

*(Ако не за претходните 3 прашања)*

- Кои беа причините за недонесување на ваков план?
- Што сметате дека му е потребно на ДКСК да може да изработи и спроведе ваков план?
- Дали во иднина вклучување на вакви елементи во Стратегијата би помогнало да се унапреди степенот на реализација?

### Координативна структура за спроведување, меѓуинституционална координација, следење и надзор на стратегијата

## Спроведување

- Објаснете ја структурата која ја **спроведува** Стратегијата.
- На кое ниво се координаторите во институциите носители на активности? Кои работни задачи му беа доделени на вработениот, а се врзани со Стратегијата? Дали истите лица се задолжени и за спроведување, следење и известување?
- Како овие лица овозможуваа внатрешна вертикална (со менаџментот на институцијата) и хоризонтална (меѓу сектори) координација и размена на информации?
- Која организациска единица во ДКСК е надлежна за спроведување на активностите од Стратегијата каде ДКСК е водечка институција?

## Меѓуинституционална координација

- Дали постои структура или тело кое е надлежно за политичка, оперативна и техничка **координација** при спроведување на Стратегијата?

*Ако е Меѓуресорско тело за борба против корупција:*

- Во текот на една година колку често оваа структура се среќавала за следење на имплементацијата? Во кој состав се овие средби? Кој ги води? Кој води записник? Кој доставува забелешки/заклучоци од овие состаноци до засегнати страни и дали истите се јавни?
- Колку често се менуваа лицата во оваа структура?
- *Каква структура за меѓуинституционална координација вие би предложиле?*

## Следење и известување

- Која структура е надлежна **за следење и известување** на Стратегијата?
- Во ДКСК, која организациска единица е надлежна за следење, известување и координирање на спроведување на Стратегијата? Кој ги извршува позициите супервизор и евалуатор? Дали доволно лица се ангажирани за вршење на овие работни задачи? Дали ангажираните лица се соочуваа со недостаток на време за извршување на овие работни задачи? На кој начин Комисијата е вклучена во овој процес?
- Во кој период институциите носители на активности доставуваа извештаи за напредокот во спроведување на Стратегијата? Која е стапката на респонзивност?
- Како функционира електронскиот систем за прибирање на информации?
- Дали институциите можеа да побараат поддршка доколку се соочат со проблеми во спроведување на Стратегијата? Кој ја нудеше оваа поддршка и во каква форма? Дали поддршката беше континуирана или еднократна?
- *Дали и како вие би ја промениле структурата за да ја направите поефикасна?*

## Надзор

- Што подразбирате под вршење надзор над спроведување на Стратегијата?
- Која структура/институција треба да реагира ако не се спроведува Стратегијата или се доцни со имплементација? Кои инструменти и кому му стојат на располагање во овој случај?
- *Според вас, кој треба да биде надлежен за надзорот? Како овој надзор би се спроведувал?*

## Јавност и независен мониторинг

- На кој начин јавноста се информира за имплементацијата на стратегијата?
- Дали постоеше надворешен, независен мониторинг на спроведувањето на Стратегијата? Дали ваков мониторинг би го зголемил притисокот врз институциите да ги реализираат обврските?
- Дали ќе следува евалуација на Стратегијата? Кој ќе ја спроведува, по каква методологија?

## Утврдување надлежност за спроведување на активности

- Колкав е приближно процентот на активности за кои погрешно е утврдена надлежноста?
- Кога има две или повеќе институции наведени како надлежни, како се утврдува која за што е надлежна или која е одговорна за (не)реализација?
- Како се утврдува кој точно е опфатен под следниве категории и кој комуницира со нив: “ЕЛС”, “здравствени установи”, “комори”, “стручни здруженија”, “ЈЗУ”, “граѓански сектор”, “бизнис асоцијации”, “Влада” .
- Дали ќе биде корисно ако се воведат категории “одговорна институција/ водечки орган”, “институции имплементатори/други органи”, “инаституции/установи/организации корисници”?
- Дали ќе биде корисно однапред да се прецизираат институции/организации кои имаат интерес да учествуваат во спроведување на активностите?

#### Формулирање на обврските

- Дали целите, проблемите, мерките, активностите и резултатите на Стратегијата се јасно дефинирани? Дали јазикот кој е користен е прецизен и недвосмислен?
- Дали некои од активностите кои се вклучени во Стратегијата/ за кои вие имате надлежност сметате дека не се антикорупциски активности/мерки во својата природа?
- Дали Стратегијата прави разграничување за каков тип на активности станува збор? (регулаторни, информативно-едукативни, организационо-менаџерски, набавка на услуги, набавки на добра, истражувачко-аналитички итн.)?
- Ако не, дали ваква класификација би помогнала во антиципирање на ризици поврзани со имплементацијата?
- Каков тип на активности најчесто не се реализирани? (регулаторни, информативно-едукативни, организационо-менаџерски, набавка на услуги, набавки на добра, истражувачко-аналитички итн.)
- Дали сметате дека Акцискиот план треба да се менува на одреден период пред истекот на Стратегијата? Ако да, под кои услови и колку често?
- Дали предвидените рокови беа реално утврдени? Кои беа најчести причини за побивање на роковите?

#### Проблеми врзани со идентификување на напредокот во реализација

- Како институциите носители на активности знаат кој тип на информации треба да ги споделат ако не се утврдени извор, начин, динамика, методологија за пресметување на вредности за секоја од активностите?
- На кој начин супервизорот ја прави проценката? Дали имаше несогласувања во однос на статусот?
- Како/кој одлучува во ситуација кога супервизорот и координаторот различно го оценуваат статусот на активността во однос на реализација?
- Дали се јавува проблем во разграничување помеѓу:
  - континуираното и еднократно спроведување на одредена активност;
  - реализирана активност и активност во тек;
  - нереализирана активност и активност во тек?

#### Финансирање на стратегијата

- Зошто во текстот на Стратегијата, за секоја активност е наведено само дали има или нема буџетски импликации, а не е дадена проценка на трошоците и извор на финансирање?
- Како се финансира стратегијата? Дали има посебна буџетска програма, од годишен буџет на ДКСК, од годишниот буџет на надлежните институции за конкретни активности, комбинирано?
- Каков е соодносот помеѓу буџетска поддршка и поддршка од странски донатори?
- Како според вас треба да се финансира Стратегијата?
- Дали имаше одложување на активностите поради:
  - процедурите на странскиот донатор;
  - долготрајноста и природата на процедурите за јавни набавки?
- Дали имавте проблем со обезбедување на финансиски средства? Колкав обем/процент на активностите не се реализирани од овие причини?
- Зошто не се известува за потрошените/планираните средства?

#### Капацитети и експертиза

- Дали ДКСК има доволно капацитети за спроведување на своите обврски кои произлегуваат од Стратегијата, вклучително и проактивната улога која се очекува да ја извршува?
- Дали институциите носители на активности имаат доволно човечки капацитети за спроведување на активностите?
- Дали лицата кои учествуваат во спроведување на активностите имаат доволно стручност и знаења за успешно спроведување?
- Дали имаше некакво градење на капацитетите на лицата вклучени во спроведување на Стратегијата, пред или во тек на спроведување на стратегијата? Ако да, кој го спроведе, на која тема?
- Дали имавте потреба од надворешна експертиза при спроведување на стратегијата? Каков тип на експертиза се користеше, домашна или странска? Ако има финансирање од страна на донатор, дали ДКСК/засегнатата институција имаше можност да учествува во изборот на експерт?

#### **Други потенцијални причини за нереализирање на активностите**

- Кои се други можни причини за неисполнување на активностите/обврските од стратегијата, а кои до сега не беа адресирани?
- Дали кај институциите постои “реформски замор”?