



Проектот е  
финансиран од  
Европската Унија



## Промовирање на транспарентност и одговорност во јавната администрација



EuropeAid/139891/DH/SER/MK

# Методологија за избор на критериум за избор на пилот институции за спроведување на обука и менторирање

Овој документ е подготвен во рамките на проектот „Промовирање на транспарентност и одговорност во јавната администрација“, финансиран од страна на Европската Комисија, а имплементиран од страна на конзорциум предводен од PwC. Документот е изработен за потребите на Државната комисија за спречување корупција и единствено за целите и според условите договорени согласно EuropeAid/139891/DH/SER/MK.

Наодите, заклучоците и толкувањата изразени во овој документ во никој случај не треба да смета дека ги одразуваат политиките или мислењата на Европската Комисија.

PwC не прифаќа никаква одговорност (вклучително и за небрежност) кон трети страни во врска со овој документ.

Проектот го спроведува:



Методологија за избор на критериум за избор на пилот институции за спроведување на обука и менторирање

## **ЦЕЛ**

Во рамки на оваа активност предвидено е да се одржат обуки за претставници/државни службеници од пилот-институции. Со оглед на фактот што нема предвидено кои би биле пилот институциите/целната група, ќе се обидеме преку користење на повеќе механизми да го утврдиме најдобриот метод за поставување на критериуми за избор и селекција на институциите, кои ќе бидат дел од обуките.

Воедно, ќе се обидеме да ја тестираме и SICRA методологијата, односно неколку од критериумите за избор на сектор, со што ќе понудиме по неколку институции за секој избран критериум.

## **ПРЕДЛОГ –КРИТЕРИУМИ ЗА ИЗБОР**

Потребно е да се разгледаат повеќе алатки за да се направи соодветен избор на критериуми, по кои ќе се селектираат институциите. Во таа насока, SICRA методологијата нуди повеќе критериуми за избор на сектор, од кои издвојуваме само неколку, за кои сметаме дека ни се најмногу од корист за избор на најсоодветни институции. Имено, концептот на интегритет опфаќа почитување на повеќе принципи (добро управување, процес на одлучување, етика, транспарентност, отчетност при трошење на јавни пари и покажување интегритет во јавното претставување). Затоа ги селектиравме следните критериуми за избор на сектор:

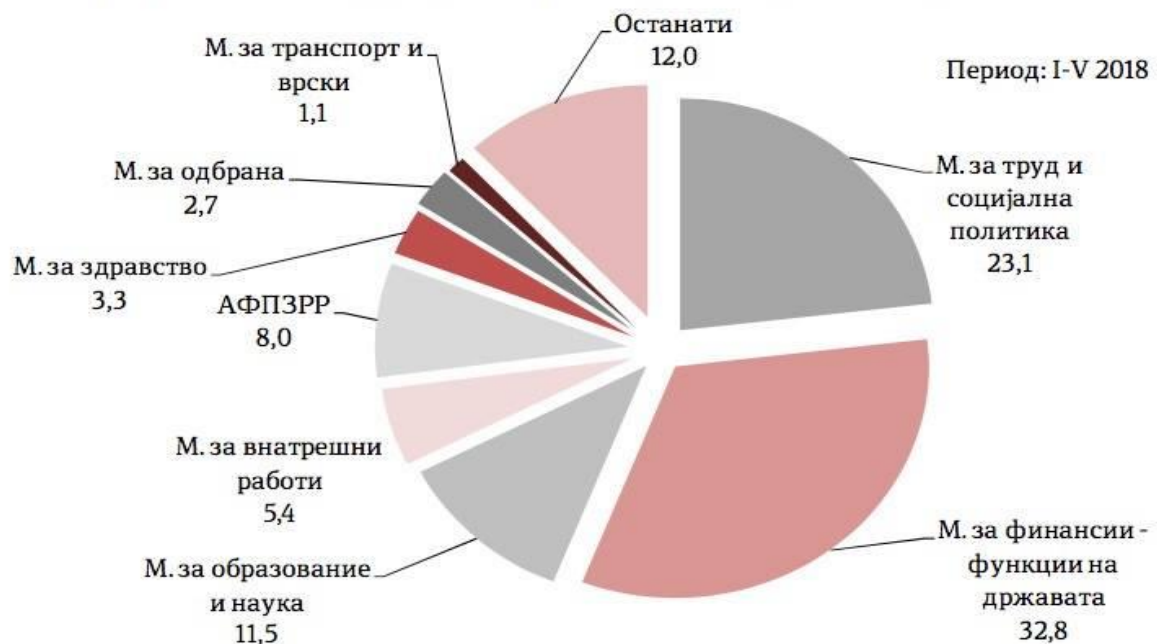
**I. Финансиски критериум** кој ги издвојува институциите кои имаат поголем буџет или распределба на буџетски средства до други јавни установи, или пак располагаат со одредени финансии од ЕУ фондови, собираат средства за административни такси за услуги кон граѓаните, или пак се дел/го водат системот за јавни набавки, итн.

**II. Дискрециони овластувања** - критериум кој ги издвојува институциите кои имаат широки овластувања и моќ за ограничувања на правата, санкционирање или одлучување, одлучување при вработувања, вршење надзор, итн.

**III. Контакт со јавноста** – критериум кој ги издвојува оние институции кои имаат директни контакти со граѓаните, во текот на кои и службените лица и граѓаните/клиентите уживаат широки можности да покренат кршење на законската постапка во замена за несоодветни придобивки.

I. Во рамки на извршната власт, институции кои го исполнуваат **финансискиот критериум** и кои имаат голем буџет на располагање се:

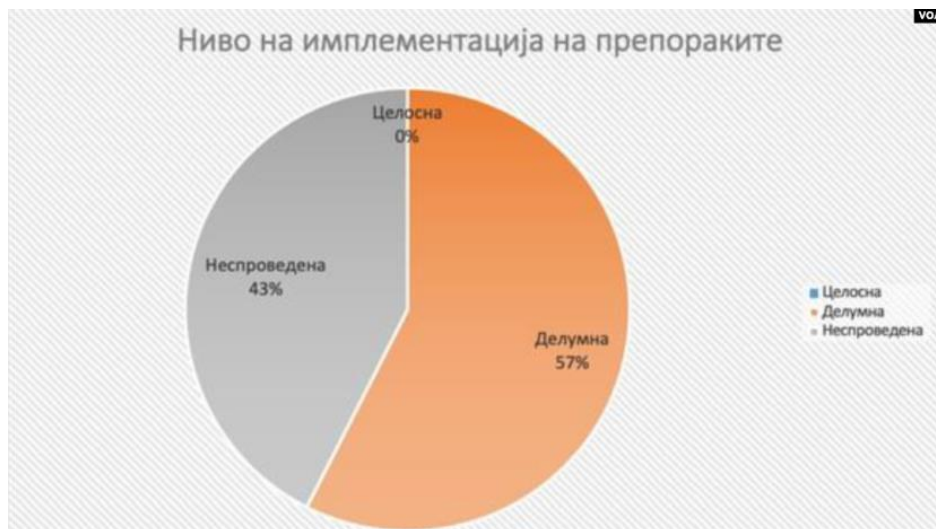
1. Министерство за финансии
2. Министерство за труд и социјална политика
3. Министерство за образование
4. Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој (АФПЗРР)
5. Биро за јавни набавки

**Графикон 3.4: Структура на расходите по буџетски корисници**

Извор: МФ.

II. Во делот на **дискреционите овластувања** го користиме извештајот од спроведениот мониторинг на имплементацијата на препораките од извештајот за проценка на ранливост од корупција при процедурите за вработување во јавниот сектор од Транспаренси Интернешнл. Препораките се однесуваат за измени во закони кои се однесуваат на јавна администрација, со цел зајакнување на професионализацијата и интегритетот на административните службеници, што директно се очекува да влијае и на намалување на можноста од коруптивни влијанија во постапките за пополнување на работните места.

Во март 2021 година донесен е и План за борба против корупција „Акција 21“ од страна на Владата, во кој точка 13 се однесува токму на делот од препораките во Извештајот, кои се однесуваат на постапки за пополнување на работни места, преку постапка за вработување, постапка за унапредување и мобилност на вработените во јавниот сектор. Во оваа точка се предвидува дека е неопходно Министерството за информатичко општество и Агенцијата за администрација да изготват План за изменување и дополнување на прописите од областа на административните службеници и вработените во јавниот сектор. Се доцни со донесувањето на измените во овие закони.



извор: ТИ МК

Проблемот со дискреционите овластувања во постапките за вработувања на работните места и влијанијата кои што се нотирани во оваа област претставуваат најголем проблем со кој што се загрозува довербата во државните институции.

За акционерските друштва во државна сопственост, кои ги реализираат вработувањата согласно Законот за работни односи, а кој не предвидува никакви критериуми, основачот, т.е. Владата, нема воспоставено критериуми за јасен и транспарентен начин на евалуација на критериумите за селекција при вработувањата. Во такви околности, одлуките за вработувања често се базираат на субјективност на одговорното лице, кое со користење на дискреционото овластување, овозможува вработување на партиски членови или на блиски лица.

Од тие причини, овде ќе ги издвоиме следните институции како најважни во процесот на професионализација на јавната администрација, но и надлежни за донесување на закони, издавање согласност за промени и измени на актите за систематизација, правилници за внатрешна организација, изработка на закон за висока раководна служба, администрирање и одлучување во процесот на вработувања, дискреционите права за избор и селекција на кадри, итн. Исто така, ќе ја земеме предвид и препораката во Националната стратегија за борба против корупција 2021-2025: „Клучно е да се зајакне интегритетот при процесот на изработка на ПВР. Имено, согласно Деловникот за работа на Владата утврдена е обврска на министерствата да обезбедат мислење од ДКСК по однос на предлозите на закони кои подлежат на ПВР, но досега во 2018 година на мислење до ДКСК за антикорупциска проверка е доставен само еден закон.

Оттука, во овој критериум ги издвојуваме следните институции:

1. Министерство за информатичко општество и администрација
2. Агенција за администрација
3. Влада на РСМ
4. Собрание на РСМ
5. Државен завод за ревизија

III. Во рамки на критериумот – **контакт со јавноста** – ги издвојуваме оние сектори/области кои го исполнуваат методот на SICRA, т.е. да се овозможува преку директни контакти со граѓаните можност за коруптивно и не-етичко постапување, пример преку вршење на јавни овластувања, инспекции, казни за граѓаните за небезбедност во сообраќајот, увоз на стоки, злоупотреба на службена должност, бенефиции во образовен процес, итн. Воедно, се земаат предвид и препораките по сектори дадени во Националната стратегија за борба против корупција 2021-2025. Доколку ја видиме и состојбата во Годишниот извештај на ДКСК за 2020: „Анализирајќи ги доставените пријави поред сферата на работење на институциите, најголем број од пријавите се однесуваат на службени лица од извршната и локалната власт како лица кај кои најмногу постои ризик од судир на интереси при извршувањето на јавната функција, а потоа од сферата на образованието па правосудството.“

Состојбата е прикажана во Графикон 7.

#### ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА РАБОТА НА ДКСК ЗА 2020 ГОДИНА



Графикон 7

Оттука, ги издвојуваме следните сектори и релевантни институции:

1. Образование (Државен просветен инспекторат, сите нивоа на образование)
2. Органи за спроведување на законот (МВР, Царинска управа, Управа за финансиска полиција)
3. Инспекции (Инспекциски совет или други органи кои имаат надлежност да вршат инспекциски надзор)
4. Здравство (МЗ, јавни здравствени установи, Агенција за лекови, итн.)
5. Правосудство

Предлог заклучок:

Овде се дадени три предлог – критериуми. Можни се повеќе опции: или да се одбере најважниот критериум, па согласно тоа се подразбираат институциите, или пак да се примени комбинација на два или повеќе критериуми и од секој критериум да се одберат институции за пилотирање на обуката. На тој начин ќе обезбедиме аналитичко-методолошки пристап за селекција, но и можност да се мониторираат состојбите по спроведените обуки, по различни сектори, бидејќи и по однос на критериум и по однос на сектор, веќе се детектирани слабостите во повеќе документи (Националната стратегија за борба против корупција и Годишниот извештај на ДКСК за 2020, разни извештаи на ЕУ и меѓународни организации од областа на следење на борбата против корупција и владеење на правото).

Финансиски критериум	Дискрециони овластувања	Контакт со јавноста
1. Министерство за финансии 2. МТСП 3. МОН 4. Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој (АФПЗРР) 5. Биро за јавни набавки	1. Министерство за информатичко општество и администрација 2. Агенција за администрација 3. Влада на РСМ 4. Собрание на РСМ 5. Државен завод за ревизија	1. Образование (Државен просветен инспекторат, МОН) 2. Органи за спроведување на законот (МВР, Царинска управа, Управа за финансиска полиција) 3. Инспекции (Инспекциски совет или други органи кои имаат надлежност да вршат инспекциски надзор) 4. Здравство (МЗ, јавни здравствени установи, Агенција за лекови, итн.) 5. Правосудство

Некои од институциите имаат донесено и сопствени стратегии за борба против корупција, сопствен кодекс за постапување<sup>1</sup>, посебни кодекси за етика и интегритет<sup>2</sup>, ги имаат детектирано и ризиците и последиците од истото, што високо ги поставува во системот на интегритет и борба против корупција.

Други институции<sup>3</sup> пак имаат висок степен на учество во разни проекти кои се насочени во борба против организираните криминал и корупција, со што претполагаме дека на тој начин успешно се изградени почетните интерни капацитети за воспоставување на институционалниот систем на интегритет на работењето.

<sup>1</sup> Веб страница на Царинска управа, пристапено на 08.06.2021, Кодекс за однесување на царинските службеници, Стратегија за интегритет и борба против корупција во Царинската Управа, итн. <https://customs.gov.mk/index.php/mk/zapas-mk/borba-korupcija-mk>

<sup>2</sup> Државен завод за ревизија, веб страница, Кодекс за етика и интегритет, <https://dzt.mk/mk/etika-integritet>

<sup>3</sup> Управа за финансиска полиција, веб страница, Листа на проекти, <https://finpol.gov.mk/mk/proekti>

Но пред сè ја имаме на ум и точка 30 од Резолуцијата на Европскиот Парламент од 25 март 2021, во однос на извештаите на Европска Комисија за Северна Македонија за 2019/2020 година. Во точка 30 се вели:

„**Точка 30.** Ја повикува новата влада да даде приоритет на реформата на јавната администрација со вградување и систематска примена на стандарди засновани на заслуги при јавни назначувања и промоции, унапредување на културата на транспарентност, професионална независност, отчетност, интегритет и правична полова и етничка застапеност во државните служби и државната сопственост претпријатија, истовремено обезбедувајќи соодветна заштита на укажувачите; повикува на темелно следење на препораките на Државната комисија за спречување корупција“<sup>4</sup>

Во таа насока, детектираме неколку клучни области кои се важни во реформскиот процес за борба против корупција:

- Реформа во јавна администрација
- Надзор над отчетноста и доброто управување
- Професионална државна служба

Па така, ги детектираме следните институции од посочените критериуми:

- ДЗР
- МИОА
- Инспекциски совет

**Државниот завод за ревизија**, иако е прва институција во ЕУРОСАИ<sup>5</sup> регионот која одржала работилница на која извршила самопроценка на нивото на својот институционален интегритет (2013 година)<sup>6</sup>, сепак, согласно надлежноста да врши надзор над работењето на јавните институции, ја оправдува потребата да се наметне како институција која спроведува систем на интегритет, со цел зајакнување и на отчетноста и на другите институции кои се под нивен ревизорски надзор.

Имајќи ја предвид и поставеноста на ДЗР во системот на борба против корупција и информирање на Собранието со ревизорските извештаи за повеќе клучни чинители/институции во делот на финансиската контрола, несомнено дека ДЗР може да биде и пилот институција, но и релевантен партнер за соработка за имплементација на системот за интегритет. Тоа е институција која веќе ги има детектирано недоследностите во повеќе процеси, во повеќе институции, од каде би очекувале и насоки за подобрување на имплементацијата на системот на интегритет.

Воедно, ги имаме на ум контекстуалните случувања во правна рамка: предлог- измени на законот за административни службеници. А **МИОА** е тесно поврзана со процесите на измени и одобрувања на акти за систематизација, го водат процесот на реформа на јавната администрација, ја имаат мапирано институционалната поставеност на цела

---

<sup>4</sup>European Parliament resolution of 25 March 2021 on the 2019-2020 Commission Reports on North Macedonia (2019/2174(INI)) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0114\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0114_EN.html)

<sup>5</sup> European Organization of Supreme Audit Institutions

<sup>6</sup> Информација од веб страница на ДЗР <https://dzt.mk/mk/metodoloski-akti>

јавна администрација<sup>7</sup> и ќе може да бидат клучен партнер на ДКСК во спроведувањето на системот за интегритет.



### МИОА – мапирање на јавна администрација

МИОА е корисник на проектот “Support to state reorganization” Project Identification N° EuropeAid/139876/DH/SER/MK, финансиран од ЕУ, каде што се мапира системот на јавна администрација, функционирање, надлежности, ефикасност и ефективност. Во таа насока, вклучувањето на МИОА во пилотирање во оваа фаза, може само да придонесе кон градење партнерски пристап и поддршка за целокупниот систем на интегритет, во однос на различната поставеност на јавната администрација. Воедно, може да придонесе и кон споделување на знаења и научени лекции во делот на државната реорганизација. Комплементарноста на овие два проекти, на ДКСК и МИОА, финансирани од ЕУ, е додадена вредност на целата активност за пилотирање.

**Инспекцискиот совет<sup>8</sup>** - надлежности на Советот се однесуваат на: инспекциските служби во органите на државната управа, односно централната власт; на сите

<sup>7</sup> МИОА веб страница – мапирање <https://mapaja.mioa.gov.mk/>

<sup>8</sup> Веб страница на Инспекциски совет <https://is.gov.mk/overview/>



инспектори, независно дали се вработени во инспекциските служби во органите на државната управа или на единиците на локалната самоуправа; и на самиот Совет. Со тоа што развиваат политики за управување со учинот на инспекторите се дел од системот за ефективна државна администрација. Со оглед на важноста да се даде поддршка на процесот на реформа во јавната администрација, особено во делот на зајакнување на интегритетот и борбата против корупција, владеењето на правото, а имајќи ја на ум надлежноста на сите овие институции, и потенцијалот пилотираните обуки и знаење да се дистрибуира на централно и локално ниво, сметаме дека треба да влезе во изборот на пилот-институции.

### **ПРЕДЛОГ – ДИНАМИКА, МЕТОДИ И РОКОВИ:**

1. Избор на критериум и избор на 5 пилот институции – ДКСК, АСПИЈК (КОМСПИ), ДЗР, МИОА, Инспекциски совет
2. Отпочнување на процесот на обуки (агенда, покана, презентации, одржување на обуката и менторирање) **декември/февруари**

### **РЕФЕРЕНТНИ ДОКУМЕНТИ**

1. Law on Prevention of Corruption and Conflict of Interest, Official Gazette of RM no. 12/2019. Art. 8 paragraph 10
2. Sectorial Integrity and Corruption Risk Assessment, SICRA METHODOLOGY, January, 2021, ProTRACCO project
3. Managing conflict of interest in the public sector, toolkit, OECD, <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>
4. [Annual report of SCPC for 2020](#), web site of SCPC.
5. [Мониторинг на имплементацијата на препораките од извештајот за проценка на ранливост од корупција при процедурите за вработување во јавниот сектор](#), Transparency International МК, website, April 2021,
6. [Национална стратегија за борба против корупција 2021-2025](#), веб страница на ДКСК,
7. Акциски план на Владата 21 – Европски стандарди дома <https://vlada.mk/akcija21>
8. [Националната стратегија за борба против корупција](#).
9. European Parliament resolution of 25 March 2021 on the 2019-2020 Commission Reports on North Macedonia (2019/2174(INI)) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0114\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0114_EN.html)