

Арх. бр. 2-16-2663/1
Датум: 17.09.2025 г



Република Северна Македонија
Министерство за одбрана

АНАЛИЗА НА
ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА
ПЛАНОТ ЗА ИНТЕГРИТЕТ
2021 – 2024

Содржина

Вовед.....	3
Развој на Планот за интегритет 2021 – 2024.....	3
Методологија.....	4
Дефиниции.....	5
Наоди.....	6
Релевантност.....	6
Ефективност.....	12
Ефикасност.....	16
Влијание.....	18
Одржливост.....	20
Научени лекции.....	21
Препораки.....	22
Препораки во врска со процесот на изработка.....	22
Препораки во однос на контекстуалната проценка на новиот план.....	23
Препораки во врска со секторскиот фокус и процената на ризикот од корупција.....	24
Препораки во врска со дефинирањето на активностите / матрицата.....	25

Кратенки

- | МО – Министерство за одбрана на Република Северна Македонија
- | CIDS – Центар за интегритет на одбранбениот сектор на Норвешка
- | ООН – Организација на Обединетите нации
- | НАТО - Организација на Северноатлантскиот договор
- | ЕУ – Европска Унија
- | BI (Building Integrity) – Политика на градење интегритет на НАТО
- | OECD – Организација за економска соработка и развој
- | ДКСК – Државна комисија за спречување на корупцијата
- | СОП – Стратегиски одбранбен преглед
- | ДПРОС – Долгорочен план за развој на одбранбените способности 2023 – 2032
- |

Вовед

Министерството за одбрана го финализираше спроведувањето на Планот за интегритет 2021–2024, кој претставува втора генерација на ваков стратешки документ, после првиот План за интегритет 2016–2019 година. Во пресрет на подготовките за изработка на новиот План за интегритет 2026–2029 година, Министерството за одбрана (во натамошниот текст: Министерството) пристапи кон сеопфатна евалуација на степенот на реализација на активностите предвидени со Планот за интегритет 2021–2024, чија анализа и наоди се содржани во овој извештај за евалуација.

Оваа анализа претставува суштински инструмент за процена на ефективноста на спроведените политики и насочување кон идниот развој, во насока на постигнување повисоко ниво на институционален интегритет во Министерството.

Во периодот јуни–август 2025 година беше спроведена сеопфатна анализа на имплементацијата на Планот за интегритет 2021–2024, со цел да се утврди степенот на реализација, постигнатите резултати и клучните предизвици. Притоа беа идентификувани области што бараат дополнителни мерки и унапредувања, при што беа изведени заклучоци и формулирани препораки за понатамошно зајакнување на стратешките политики и практики во областа на интегритетот, со акцент на одбранбениот сектор.

Анализата овозможи темелна процена на досегашните резултати, создавајќи основа за планирање на идни активности, насочени кон јакнење на транспарентноста, отчетноста и професионалноста. Оваа анализа претставува основа за новиот План за интегритет 2026–2029, обезбедувајќи континуитет, институционално јакнење и понатамошен развој на механизмите за интегритет во одбранбениот сектор.

1. Развој на Планот за интегритет 2021–2024 на Министерството за одбрана

Планот за интегритет 2021–2024 претставува стратешки документ и патоказ за Министерството, насочен кон идентификување, превенција и намалување на ризиците од корупција, како и воспоставување одржлив систем за унапредување на институционалниот и личниот интегритет на вработените во одбранбениот сектор.

Изработен преку инклузивен и систематски процес од страна на Работната група за изработка на План за интегритет на Министерството за одбрана, со поддршка од Центарот за интегритет од одбранбениот сектор на Норвешка (CIDS), Планот утврдува шест стратешки цели и 38 активности во клучни области:

- Управување со човечки ресурси.
- Судир на интереси.
- Меѓународни мисии и операции.
- Јавни набавки.
- Управување со движен и недвижен имот.
- Внатрешна контрола и надзор.

Активностите се прецизно разработени со јасни индикатори, рокови, одговорни структури и потребните ресурси. Воедно, беше воспоставен посебен јавно достапен систем за мониторинг, со цел да се врши систематско следење и јавно информирање за спроведените активности и постигнатите резултати.

Планот обезбедува основа за јакнење на транспарентноста, отчетноста и етичките стандарди, притоа градејќи доверба кај јавноста и меѓународните партнери, во согласност со вредностите на евроатлантската интеграција и принципите на добро владеење во одбранбениот сектор.

2. Методологија

Министерството со техничка поддршка на CIDS, во 2025 година го иницираше овој процес на **Анализа на имплементацијата на Планот за интегритет 2021–2024**.

Оваа анализа е дел од заедничките активности на Министерството и CIDS, кои се реализираа во рамките на Проектот за техничка поддршка, насочен кон јакнење на интегритетот во Министерството и Армијата. Соработката се темели врз стратешката определба за адресирање на идентификувани институционални потреби и унапредување на реформските процеси за воспоставување на ефективни структури и одржливи практики за интегритет во одбранбениот сектор.

Методолошкиот пристап ја следи имплементацијата на Планот за интегритет 2021–2024 на три меѓусебно поврзани нивоа:

1. Статус на активностите.
2. Постигнати резултати (outputs).
3. Остварени ефекти (outcomes).

Овој пристап овозможува севкупна процена преку:

- a. верификација на степенот на реализација на предвидените активности;
- б. идентификација на конкретните излезни резултати кои произлегуваат од нивната имплементација;
- в. анализа на постигнатите ефекти како директна последица на спроведените активности и добиените резултати.

Сите овие три аспекти се интегрирани во процесот на евалуација, во согласност со структурираниот, „чекор по чекор“ пристап кој следи во наредниот дел.

Матрицата на резултатите од активностите е приложена кон овој извештај.

3. Дефиниции

Во рамките на анализата, да се прави разлика помеѓу *излезен резултат (output)* и *исход (outcome)* претставува клучен аспект за прецизно следење на имплементацијата и нејзините ефекти.

- **Излезен резултат (Output)** претставува конкретен производ или материјален резултат од спроведената активност. Тоа вклучува: изработена регулатива, спроведена обука, објавено соопштение, функционална веб-страница и слично.
- **Исход (Outcome)** претставува реална промена или ефект кој произлегува од излезниот резултат. Тоа може да биде: зголемена свесност за транспарентност, подобро донесување одлуки во организациските единици, унапредени услуги, поширок опфат на обуки, олеснет пристап до информации и инфраструктура, зголемена транспарентност при пријавување злоупотреби, или зајакнати капацитети за имплементација на Планот.

Оваа дистинкција овозможува подлабока процена, но не само на тоа што е направено, туку и какво влијание има врз системот на интегритет во одбранбениот сектор.

4. Наоди

4.1 Релевантност

Активностите утврдени во Планот за интегритет 2021–2024 се во целосна согласност со неговата визија – да се зајакне културата на интегритет и да се воспостави транспарентен, ефикасен и отпорен одбранбен сектор, способен да се справи со ризици од корупција и да ги поддржи стратешките цели на Министерството и Армијата. Како сеопфатен стратешки документ, Планот претставува основа за долгорочни и структурни реформи, со потенцијал за суштинско трансформирање на институционалната култура.

Вкупно 38 активности се распределени во рамки на шест стратешки цели, при што секоја цел се фокусира на суштински аспекти од функционирањето на одбранбениот сектор и претставува логична алка во остварувањето на визијата на Планот (како што е илустрирано на Слика бр.1):

Цел 1: Подобрување на ефикасноста на системот за управување со човечки ресурси

Оваа цел ја претставува потребата од професионализација, отчетност и транспарентност во процесот на управување со човечки ресурси. Тринаесет активности (активности од 1 до 13) се насочени кон изработка на систематизација на работни места, идентификација на функции подложни на ризици од корупција, интеграција на концептот на интегритет во процесот на образование и обука, ажурирање на интерни процедури и воспоставување на обуки за менаџирање со човечки ресурси. Со овие мерки се поставува основа за развој на процесот на управување со човечките ресурси за објективно, транспарентно и етичко управување, како предуслов за градење култура на интегритет.

Цел 2: Спречување на судир на интереси

Овде фокусот е ставен на еден од клучните индикатори на институционален интегритет – спречување и соодветно управување со судирот на интереси. Двете активности (активности 14 и 15), предвидуваат дизајнирање и спроведување на обуки за судир на интереси, како и воспоставување на систем за систематско и континуирано

следење на неговото присуство во институциите. Особено значајно е што оваа цел не се сведува само на формално регулирање, туку и на подигање на свеста и изградба на култура на одговорност кај персоналот.

Цел 3: Унапредување на интегритетот при учество во меѓународни мисии и операции

Со вкупно четири активности (активности од 16 до 19), оваа цел ги третира специфичните ризици кои произлегуваат од ангажманот на персоналот во меѓународен контекст. Акцентот е ставен на развој на подзаконски акти кои овозможуваат системско препознавање и управување со ризиците од корупција во рамки на меѓународни мисии. Преку вакви активности се воспоставуваат стандарди на професионалност и интегритет кои имаат транснационално значење и го засилуваат кредибилитетот на државата во меѓународната безбедносна заедница.

Цел 4: Унапредување на системот за набавки и аквизиција

Оваа област претставува високо ризична зона за корупција. Со девет активности (активности од 20 до 28), Планот се фокусира на унапредување на транспарентноста, отчетноста и професионалноста во спроведување на јавните и одбранбените набавки. Воведени се обуки за интегритет во јавните и одбранбените набавки, развиени се критериуми за одлучување, како и унапредување на преговарачките техники. Целта е да се намалат дискреционите овластувања, да се унапреди контролната рамка и да се заштити јавниот интерес во процесите на трошење јавни средства.

Цел 5: Подобрување на системот за управување со движни и недвижни работи

Со три активности (активности од 29 до 31), оваа цел се занимава со унапредување на транспарентноста и отчетноста во управувањето со имотот на Министерството и Армијата. Вклучува дизајнирање на обуки, анализа на постојните практики за отуѓување на средства и формулирање препораки. Со тоа се создава јасна основа за рационално, законито и транспарентно управување со јавниот имот, што е клучно за превенција од злоупотреби.

Цел 6: Зајакнување на механизмите за внатрешна контрола

Седумте активности (активности од 32 до 38), имаат цел да се унапреди системот за контрола и надзор преку подобрување на внатрешните процедури, анализа на практиките на делегирање и овластувања во рамките на Министерството и Армијата,

имплементација на етичкиот кодекс и мапирање на критичните работни процеси. Преку овие мерки се зајакнува внатрешната институционална дисциплина и капацитетот за саморегулација, што е суштински дел од секој интегритетен систем.

Слика бр. 1. Организација на Планот согласно целите и активностите

Цели	Број на активности во рамките на целите	Опсег на активности
Подобрување на ефективност на системот за управување со човечки ресурси	13	1-13
Спречување на судирот на интереси	2	14 - 15
Унапредување на интегритетот при учество во меѓународни мисии и операции	4	16 - 19
Унапредување на системот за набавки и аквизиција	9	20 - 28
Подобрување на системот за управување со движни и недвижни ствари	3	29 - 31
Зајакнување на механизмите за внатрешна контрола	7	32 - 38

Активностите се стратешки поставени за да овозможат долгорочни и одржливи резултати. Преку прецизно таргетирање на институционалните слабости, засилено со едукативни, нормативни и организациски интервенции, Планот директно придонесува кон реализација на својата визија и поставува силна основа за понатамошен развој на интегритетот во одбранбениот сектор.

Усогласеност на активностите со меѓународните обврски на Република Северна Македонија (ЕУ, НАТО, ООН и др.)

Планот за интегритет 2021–2024 ја потврдува посветеноста на Република Северна Македонија и на Министерството за усогласување со највисоките

меѓународни антикорупциски стандарди и реформски приоритети. Неговото спроведување ја потврдува сериозноста на земјата во градењето доверба со меѓународните партнери и исполнувањето на обврските кои произлегуваат од евроатлантската ориентација и членството во важни меѓународни организации.

Активностите од Планот се цврсто усогласени со стандардите и препораките на НАТО, Европската Унија, Организацијата на Обединетите нации и други релевантни меѓународни иницијативи. Во контекст на НАТО, Планот го рефлектира пристапот од Политиката и Програмата за градење интегритет (Building Integrity) на НАТО, која ги третира корупцијата и лошото управување како сериозни безбедносни предизвици што ја поткопуваат јавната доверба и ја намалуваат оперативната ефикасност на одбранбените структури. Имплементацијата на Планот ја поддржува Политиката и Програмата на НАТО за зајакнување на транспарентноста, отчетноста и професионализмот во одбранбените институции на сојузниците и партнерите.

Во рамките на евроинтегративниот процес, Планот е усогласен со критериумите содржани во Поглавје 23 (Судство и фундаментални права) и Поглавје 24 (Правда, слобода и безбедност) од пристапните преговори со Европската Унија, овозможувајќи системско зајакнување на институциите за борба против корупцијата и унапредување на владеењето на правото.

Како потписничка на Конвенцијата на ООН против корупција (UNCAC), Република Северна Македонија ја интегрира обврската за преземање конкретни и системски мерки за превенција, откривање и санкционирање на коруптивните појави, што Планот го артикулира преку конкретни политики и механизми.

Дополнително, Планот се усогласува со стандардите и препораките на Организацијата за економска соработка и развој (OECD) и иницијативата SIGMA, со акцент на транспарентно и одговорно управување со јавните ресурси, како и зајакнување на јавната отчетност и доброто владеење.

Со оваа интеграција на меѓународните норми и обврски, Планот за интегритет служи како стратешки инструмент што го потврдува континуираниот реформски напредок на Министерството и одбранбениот сектор во целина, овозможувајќи им на институциите да одговорат на современите предизвици во рамките на националниот и меѓународниот контекст.

Усогласеност на активностите со стратегиите/политиките на Министерството

Активностите предвидени во Планот за интегритет генерално се конципирани и реализирани така што ги комплементираат приоритетите на одбранбените реформи во Министерството во текот на имплементација. Во најголем дел активностите се усогласени со постојните стратешки приоритети на одбранбениот сектор кои произлегуваат од клучни документи како што се Стратегискиот одбранбен преглед (СОП) од 2018 година и Долгорочниот план за развој на одбранбените способности (ДПРОС) 2023–2032, обезбедувајќи јасни насоки за спроведување на реформските процеси.

Во оваа насока, Планот се интегрира како составен елемент во стратешкото планирање на Министерството и претставува значаен исчекор, бидејќи претставува прв системски документ кој воспоставува рамка за развој на интегритетот во одбранбениот сектор. Особена вредност е неговото активно вклучување на високото раководство од Министерството и Армијата, што беше клучен предуслов за неговата успешна реализација. Политичкото и институционалното раководство, како главни чинители во креирањето и спроведувањето политики, покажуваат континуирана посветеност на градењето и зајакнувањето на интегритетот.

Во целина, постои висока усогласеност меѓу Планот и актуелните реформски приоритети на Министерството, што овозможува координирани и конзистентни активности за унапредување на системот за интегритет. Со оглед на времетраењето, од три до четири години на спроведување, Планот овозможува доволно флексибилност за приспособување на активностите на динамичните институционални и безбедносни предизвици.

Сепак, се идентификува потенцијал за продлабочување на фокусот врз институционалните и организациските механизми на функционирање на Министерството и Армијата, со цел обезбедување одржливи, системски решенија и натамошно јакнење на интегритетот во одбранбениот сектор.

Усогласеност на активностите со стратешките приоритети на Владата и релевантните институции

Во периодот 2021–2024, Република Северна Македонија континуирано ја унапредуваше реформската агенда во клучните области на владеење на правото, борба против корупцијата и промоција на интегритетот во јавниот сектор, вклучително и во одбранбениот систем. Овие напори претставуваат дел од пошироката стратешка посветеност која произлегува од членството во НАТО од 2020 година, евроинтегративните процеси, како и од обврските и ангажманите во рамките на ООН и други меѓународни организации.

Во центарот на овие процеси се наоѓа градењето капацитети за транспарентност, отчетност и институционален интегритет. Посебно значајна улога има Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), која активно придонесува во мониторингот и поддршката на мерките за интегритет во институциите. Изработката на Планот за интегритет 2021–2024 е тесно координирана со насоките и стандардите за имплементација на системот на интегритет од Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021–2025¹, која претставува легитимна и стратешка основа за поставување на приоритетите во одбранбениот сектор.

Во спроведувањето на Планот, Министерството и Армијата оствари соработка со бројни национални и меѓународни чинители, вклучувајќи владини институции, граѓански организации и меѓународни партнери. Особена вредност има обезбедената финансиска и техничка поддршка од Кралството Норвешка, која овозможи реализација на клучни активности во областа на човечки ресурси, јавни набавки, внатрешна контрола и спречување на судир на интереси.

Релевантност на активностите во контекст на денешните предизвици

Активностите од Планот за интегритет 2021–2024 и понатаму остануваат од суштинско значење, бидејќи ги адресираат клучните области во кои ризиците од корупција продолжуваат да се присутни, особено во јавните набавки, во системот за управување со човечки ресурси и во учеството во меѓународни мисии и операции. Тие се во согласност со меѓународните обврски на Република Северна Македонија, особено во контекст на евроинтегративниот процес и членството во НАТО, во услови на

¹ Националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси 2021–2025, донесена од ДКСК на 10.12.2020 година

зголемена безбедносна комплексност, при што интегритетот во одбранбениот сектор добива уште поголема важност.

Мерките предвидени во Планот имаат јасен, долгорочен карактер, со што нивниот континуиран развој и поддршка се клучни за одржување на институционалната отпорност и јакнење на јавната доверба.

Особено релевантни остануваат активностите насочени кон зајакнување на управувањето со човечките ресурси, со акцент на работните места изложени на ризик од корупција, јакнење на капацитетите на персоналот, ефективно распоредување во меѓународни мисии, подобрување на процесите во јавните набавки и спречување на судирот на интереси, како и подигнување на свеста за интегритет и ризиците од корупција низ целокупниот систем.

4.2 Ефективност

Клучни фактори кои влијаеја врз степенот на (не)спроведување на активностите

Анализата укажува на значителен напредок во имплементацијата на активностите предвидени со Планот за интегритет 2021–2024. Поголемиот дел од активностите се реализираат во согласност со утврдените приоритети, со добро темпирана динамика и координација. Вкупно се предвидени 56 активности, што претставува проширување на иницијалниот План, имајќи предвид дека дел од нив се интегрирани и во годишните оперативни планови (2021–2024) договорени со CIDS, што придонесе за проширување на опфатот и влијанието на мерките.

Фактори коишто најмногу придонесоа за успешна реализација на активностите се:

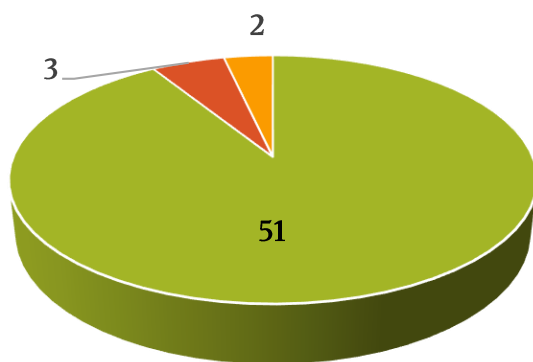
- **висока институционална посветеност**, особено од страна на раководните структури во Министерството и Армијата, кои овозможија континуитет и политичка поддршка на процесот;
- **систематски пристап во планирањето и координацијата** преку воспоставување на функционални механизми за следење, известување и евалуација;
- **техничка и финансиска поддршка од меѓународните партнери**, пред сè од Кралството Норвешка преку CIDS, што овозможи пристап до експертиза, алатки и обуки;

- **интерсекторска соработка**, која ја зајакна координацијата меѓу различни организациски единици и чинители на национално ниво.

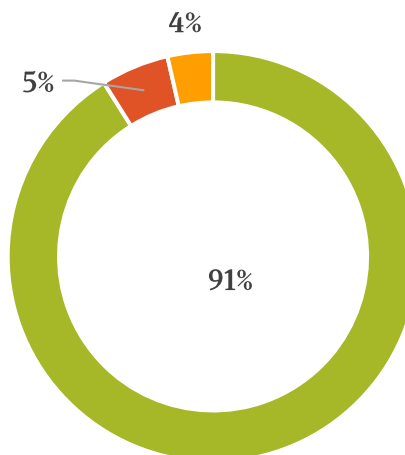
Како што е прикажано на Слика бр.2, вкупно 51 активност се целосно спроведени, 3 се во завршна фаза на имплементација, додека 2 активности не се спроведени.

Според Слика бр. 3, ова значи дека **91%** од активностите се реализирани, 5% се во тек, а 4% не се имплементирани.

Слика 2. Статус на имплементација на активностите на Планот за интегритет 2021 – 2024



Слика 3. Статус на имплементација на активностите на Планот за интегритет 2021 – 2024 изразено во проценти



Предизвици при спроведувањето на Планот за интегритет 2021–2024

Во текот на имплементацијата на Планот беа евидентирани неколку значајни предизвици кои влијаеја врз динамиката, обемот и ефективноста на спроведените активности. Најизразени проблеми произлегуваат од следните фактори:

1. Намалена финансиска поддршка

Иако Планот беше дизајниран со јасно дефинирани активности и индикатори, дел од нив беа пролонгирани или делумно реализирани поради намалената финансиска распределба на техничкиот партнер – CIDS, особено во текот на 2024

година, поради нови итни приоритети во политиките за соработка на Кралството Норвешка. Намалувањето на средствата особено се одрази врз активности кои бараа ангажирање надворешна експертиза, изработка на алатки или спроведување обемни обуки, што доведе до одложувања и редукција на првично предвидениот опфат.

2. Култура на доверливост во одбранбениот сектор

Суштински предизвик останува вкоренетата култура на „тајност“, која традиционално ја обележува одбраната. Иако оваа култура е делумно оправдана од безбедносни причини, таа често се протега и на административни или организациски процеси кои не подлежат на класифицирање. Илустративен пример за тоа е фактот дека описите на работни места во Министерството и Армијата сè уште се третираат како доверливи, што го отежнува транспарентното управување со човечки ресурси и оневозможува поширока вклученост на релевантни чинители во развојот на политики за интегритет.

3. Ограничен пристап до информации и податоци

Во некои случаи, пристапот до административни податоци или документи од значење за анализа и следење на напредокот беше отежнат поради сложените процедури за споделување информации меѓу организациските единици и поради недостатокот на унифицирани механизми за евиденција.

Овие предизвици укажуваат на потребата од институционално зајакнување, подобро планирање на ресурсите и балансирање помеѓу безбедносните стандарди и принципите на транспарентност, со цел да се создаде поотворена и поефикасна рамка за управување со интегритетот во одбранбениот сектор.

Обем на институционално учество и ангажман на персоналот

Имплементацијата на Планот за интегритет 2021–2024 се одвиваше преку широк ангажман на институционални капацитети во Министерството и Армијата, со вклучување на голем број организациони единици, службеници и стручни лица. Дел од нив беа директно задолжени за спроведување на конкретни активности, додека други придонесуваа индиректно, преку стратешка поддршка, координација и техничко-консултативна соработка.

Директно ангажирање на институции и персонал

Според достапните податоци, 13 клучни сектори и одделенија во рамките на Министерството и Армијата беа директно вклучени во реализацијата на Планот, вклучувајќи ги ²:

- Кабинетот на министерот,
- Кабинетот на државниот секретар,
- Кабинетот на началникот на Генералштабот,
- Работната група за градење интегритет,
- Секторот за човечки ресурси,
- Секторот за логистика,
- Секторот за меѓународна соработка,
- Секторот за внатрешна ревизија,
- Секторот за правни работи,
- Секторот за политика и планирање (СПП),
- J1 и J4 во ГШ,
- Секторот за инспекција,
- Воената академија „Генерал Михаило Апостолски“.

Најзначајни придобивки беа забележани кај Секторот за логистика и Секторот за човечки ресурси, особено во делот на подобрување на внатрешните процеси и развој на капацитети за управување со ризици од корупција.

Процените укажуваат дека повеќе од 500 вработени беа директно вклучени во имплементацијата на активностите преку учество во обуки, развој на регулативи, консултации и институционални процеси. Конкретно, во обуките учество земаа вкупно 475 лица за кои се водеа и родово разделени податоци. Од вкупниот број на учесници 245 (52%) беа мажи и 230 (48%) жени.

Индириектно влијание и потенцијал за инклузивност

² Називите на организационите единици се во согласност со претходната организациона поставеност на МО

И покрај тоа што Планот не беше експлицитно насочен кон промовирање на социјална инклузивност, неговото спроведување влијаеше и на поширок круг на припадници на Министерството и Армијата, вклучувајќи ги и жените, младите, како и лица од различни социјални и професионални профили. Ова покажува дека постои основа за понатамошно интегрирање на принципите на еднаквост, пристап и инклузивност, како структурен дел од идните стратегии за интегритет, преку родови анализи, поддршка на младите и обезбедување пристапност за лица со попреченост.

4.3. Ефикасност

А. Навременост и финансиска ефикасност на спроведувањето

Спроведувањето на активностите предвидени со Планот покажува дека тие во најголем дел беа реализирани во рамките на планираните временски рамки, односно во периодот од 2021 до 2024 година. Најголем број од активностите беа успешно имплементирани во текот на 2023 година, што укажува на стабилна динамика на реализација. Како што е илустрирано на Слика бр.4 и Слика бр.5 во текот на 2021 година, 2023 година и 2024 година, сите планирани активности беа реализирани, додека трите активности кои беа предвидени за 2022 година се реализираа во 2025 година.



Иако кај одредени активности се појавија умерени одложувања, истите беа завршени во текот на 2024 и 2025 година, без нарушување на општата временска рамка и без влијание врз кохерентноста и ефективноста на процесот. Ова укажува на високо

ниво на институционална дисциплина и управувачка зрелост во спроведувањето на Планот.

Во однос на буџетската реализација, Планот се одликуваше со висока финансиска ефикасност. Активностите беа спроведени главно во рамките на постојните надлежности, без дополнително буџетско оптоварување за Министерството. Единствените трошоци беа логистички, од ограничен карактер (освежувања и оброци при спроведување на обуки).

Дополнително, голем дел од активностите беа овозможени со техничка и финансиска поддршка од CIDS, што овозможи мобилизација на надворешна експертиза и оптимизација на расположливите ресурси.

Овој пример јасно демонстрира дека со внимателно планирање, оптимално користење на постоечките институционални капацитети и соработка со стратешките партнери, може да се постигнат значајни резултати без да се создава дополнителен финансиски товар врз институцијата.

Слика 5 - Финансирање на Планот



Б. Институционална поддршка и внатрешна координација

Спроведувањето на Планот за интегритет 2021–2024 беше поддржано со силна внатрешна координација и високо ниво на институционална посветеност. Работната група, составена од претставници на Министерството и Армијата, обезбеди внатрешна експертиза и релевантност на мерките, а консултациите со клучните сектори овозможија подобро приспособување на активностите кон реалните потреби.

4.4 Влијание

Клучни промени и влијанија од спроведувањето на Планот за интегритет 2021–2024

Спроведувањето на Планот за интегритет 2021–2024 резултираше со суштински промени во одбранбениот сектор кои го засилија институционалниот капацитет, ја унапредија административната практика и придонесоа за посистемски пристап кон интегритетот.

Постигнати се конкретни резултати, меѓу кои:

- подобрена координација помеѓу клучните сектори и единици;
- стандардизација на административните процедури;
- зајакната улога на човечките ресурси и внатрешната ревизија;
- зголемена способност за идентификување и управување со ризици од корупција,
- подигната свесност и професионални компетенции преку обуки.

Овие резултати укажуваат дека Планот, не само што беше ефективно имплементиран, туку воспостави и стабилна основа за долгорочна институционална отпорност и натамошни реформи.

Влијанието на активностите врз капацитетот на делување на Министерството/Армијата во однос на интегритетот

Активностите од Планот за интегритет имаа директно и мерливо влијание врз капацитетот на делување на Министерството и Армијата во однос на градењето интегритет. Постигнати се подобрувања во институционалните капацитети, зајакната е внатрешната координација, а се развија и нови пристапи во управувањето со ризици од корупција.

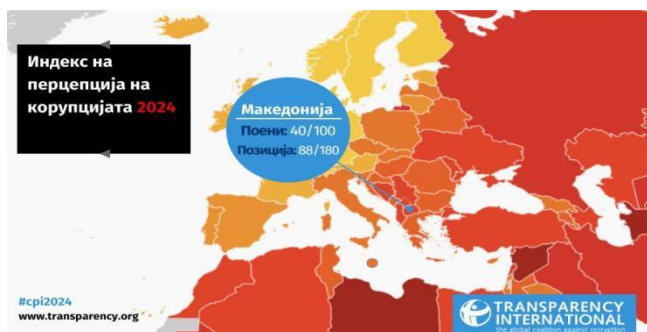
Покрај зголемената свесност и ангажираност на персоналот, Планот придонесе за консолидирање на доброто управување како системска вредност во одбранбениот сектор.

Влијанието на активностите врз подигнување на свеста за интегритет во Министерството/Армијата

Активностите од Планот значително ја зголемија свесноста за интегритетот на политичко, стратешко и техничко ниво. Ова придонесе кон подобрена меѓуминистерска и меѓусекторска соработка, како и воспоставување ефективни механизми за координација на реформите.

Според Индексот на перцепција на корупцијата за 2024 година на „Транспаренси интернешанал“, Република Северна Македонија беше оценета како „умерено ризична“, при што Планот има значајна улога за намалување на ризиците од корупција, како што е прикажано на Слика бр. 7.

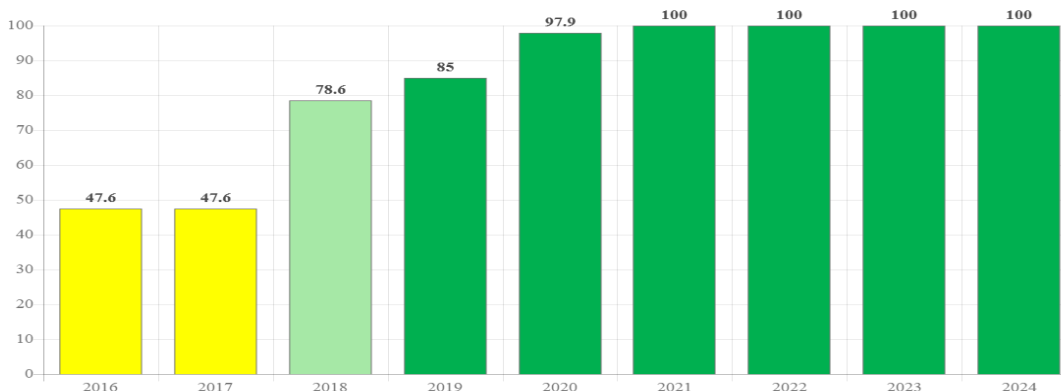
Слика бр. 7. Индекс на перцепција на корупцијата во 2024 година



Во однос на индексот на активна транспарентност, Министерството од 2021 година исполнува 100 % од дефинираните критериуми за активна транспарентност, со што ги предводи сите институции на централно и на локално ниво во оваа значајна област. Министерството особено ја подобрува својата активна транспарентност од 2018 година наваму³, како што е прикажано на Слика бр. 8. Со објавување документи од јавен интерес, се подобри и перцепцијата на јавноста, а Армијата е институција со највисока доверба.

Слика бр. 8. Индекс на активна транспарентност

³ Извор: <https://www.aktivntransparentnost.mk/institucija.html?institucii=mo>



Планот го трансформираше пристапот кон интегритетот – од тесен правен фокус кон поширок системски пристап, што ги вклучи сите релевантни нивоа, подрачја и алатки: законодавство, механизми, вештини, обуки и јавна свест. Интегритетот стана дел од јавната агенда на Министерството и Армијата, и сè почесто е присутен во нивната комуникација и во институционалните приоритети.

4.5 Одржливост

Придобивки од активностите присутни и денес

Придобивките од Планот за интегритет се присутни и денес. Планот ја зајакна ефикасноста на персоналот и институционалните капацитети, со посебен фокус на јавните набавки, управувањето со човечки ресурси, спречување судир на интереси и внатрешна контрола. Обуките и резултатите од нив сè уште се користат во Министерството и Армијата, а Планот продолжува да служи како основа за соработка и заедничко дејствување.

Потенцијал за одржливост на активностите во иднина

Постои значителен потенцијал активностите од Планот за интегритет 2021–2024 да бидат одржливи и во иднина. Институционализацијата на активностите и нивната интеграција во редовните процедури на Министерството и Армијата обезбедуваат солидна основа за континуитет. Јакнењето на капацитетите преку редовни обуки и воспоставувањето јасни политики во клучните области го подобрува управувањето и транспарентноста. Поддршката од раководството и примената на меѓународни стандарди дополнително ја зајакнуваат стратешката насока и

професионалноста на секторот. Овие елементи создаваат услови за трајно одржување и развој на активностите од Планот.

Механизам за следење и евалуација на Планот за интегритет во Министерството/Армијата

Министерството користеше механизам за редовно следење и евалуација на напредокот при спроведувањето на Планот за интегритет. Механизмот се базира на собирање и анализа на податоци преку дефинирани индикатори, а одговорните лица поднесуваа шестмесечни извештаи за исполнување на целите и задачите. Вклучени беа систематски прегледи и консултации со релевантните актери за идентификување предизвици и предлог-корективни мерки. Овој пристап овозможи навремена реакција и приспособување на активностите, што е дел од поширокиот систем за внатрешна контрола и управување со квалитетот и придонесува за континуирано унапредување на интегритетот во одбранбениот сектор.

4.6. Научени лекции

Најважни научени лекции од спроведувањето на Планот за интегритет

Планот за интегритет 2021–2024 на Министерството е клучен за унапредување на транспарентноста, отчетноста и етичките стандарди во одбранбениот сектор. Главните научени лекции се:

- Инвестиција во обука и развој на капацитетите на вработените, што е клучно за долгорочната одржливост и ефективност на антикорупциските мерки.
- Широки консултации со владини претставници и граѓанскиот сектор кои придонесуваат за легитимитетот и релевантноста на Планот.
- Усогласеност со националното законодавство и меѓународните обврски, со што се обезбедува правна и институционална основа за спроведување на Планот.
- Препознавање како позитивен пример на меѓународно ниво, односно прецизното идентификување на ризичните области овозможува насочени мерки за спречување на корупцијата. Активната транспарентност и редовното известување ја зголемуваат јавната доверба и овозможуваат следење на напредокот. Дефинирањето конкретни активности и методологии за нивна имплементација е клучно за остварување на стратешките цели. Проактивните

мерки за спречување на корупцијата се поефикасни од реактивните интервенции.

5. Препораки

Со Решение на министерот за одбрана бр. 02-2/58 од 29.4.2025 година, формирана е Работна група за изработка на нов План за интегритет 2026 – 2029 година.

Овој извештај на анализата е основа на новиот план. Имајќи ги предвид резултатите од спроведувањето на Планот за интегритет 2021 – 2024, овој дел дава неколку препораки кои треба да се земат предвид при осмислувањето на новиот план, и тоа: процена на процесот на изработка, дефинирање на матрицата, секторски фокус, процена на ризикот од корупција, како и контекстуална процена.



5.1 Препораки во врска со процесот на изработка

⇒ Дефинирање на методологија за изработка на Планот

Основата за ефикасно дизајнирање на новиот План за интегритет треба да биде јасно утврдена Методологија која ќе го води целиот процес – од подготовка на контекстуална анализа, преку процена на ризици, до формулирање на мерки и механизми за спроведување. Методологијата треба да биде транспарентна, заснована на добри практики и усогласена со националните и меѓународните стандарди.

⇒ Јакнење на капацитетите на Работната група

Континуираната надградба на вештините и знаењата на членовите на Работната група задолжена за изработка и имплементација на Планот е клучна. Обуките треба да бидат фокусирани на управување со интегритет, идентификација и процена на ризици, мониторинг и евалуација на мерки, како и вклучување на инклузивни и родово одговорни политики.

⇒ **Инклузивен и консултативен процес**

Подготовката на нацрт-планот треба да биде проследена со внатрешни консултации во рамките на Министерството и Армијата, со цел да се обезбеди усогласеност и прифатливост на предлозите. Понатаму, важно е да се отвори можност за консултации и со надворешни засегнати страни, вклучително и релевантни владини институции, со ДКСК, Канцеларијата на заменик-претседател на Владата задолжен за добро владеење, како и со граѓански организации, медиуми, академски институции и со приватниот сектор. Ова ќе овозможи подигнување на јавната свест и зголемување на легитимитетот на документот.

⇒ **Обезбедување јавна достапност и транспарентност**

Планот за интегритет треба да остане целосно транспарентен документ, објавен на веб-страницата на Министерството.

5.2 Препораки во однос на контекстуалната процена на новиот план

⇒ **Ажурирана процена на стратешкиот контекст**

Новиот план за интегритет треба да го рефлектира изменетиот национален и меѓународен контекст, како од аспект на политичко-безбедносната средина, така и од гледна точка на институционалната зрелост на системот за интегритет во одбранбениот сектор. Потребно е Планот да ја одразува динамиката на развој на земјата како стабилен демократски партнер и членка на НАТО, со зголемена улога во регионалната и глобалната безбедност.

⇒ **Усогласеност со НАТО обврските и програмите**

Со оглед на членството на Република Северна Македонија во НАТО, Планот за 2026–2029 треба јасно да се поврзе со Програмата за градење интегритет на Алијансата,

вклучително и со зголеменото учество и видливост на нашата земја како активна членка. Ова вклучува интеграција на алатки и приоди развиени во рамките на НАТО, како и учество во мониторинг и евалуациски процеси поврзани со Алијансата.

⇒ **Поврзаност со националните антикорупциски приоритети**

Планот мора да биде конзистентен со националната правна рамка и стратешките документи, особено со Националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси 2021–2025 и активностите на ДКСК, како и координацијата со Канцеларијата на заменик-претседател на Владата задолжен за добро владеење. Оваа усогласеност ќе обезбеди институционална поврзаност и консолидиран пристап во спречувањето на корупцијата.

⇒ **Поставување на механизам за надзор и следење на имплементацијата**

За да се обезбеди ефективна реализација на активностите, неопходно е да се воспостави функционален механизам за надзор врз спроведувањето на Планот, кој нема да се базира на индивидуална одговорност, туку на тимска и институционална структура. Препорачливо е да се воспостави надзорно тело составено од претставници на клучни сектори, кои редовно ќе известуваат и ќе обезбедат транспарентност и отчетност.

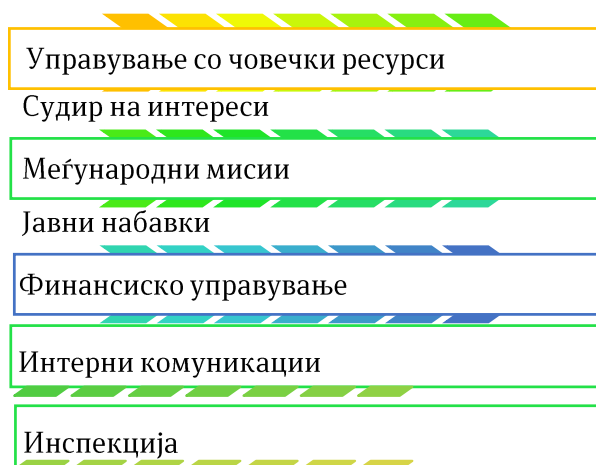
5.3 Препораки во врска со секторскиот фокус и процената на ризикот од корупција

Новата фаза на Планот за интегритет 2026–2029 треба да се заснова на **функционален секторски пристап**, со фокус на области каде што ризикот од корупција е највисок. Се препорачува приоритизирање на следните седум сектори:

1. **Управување со човечки ресурси** – подобрување на транспарентноста и отчетноста при вработување, унапредување и распоредување на персоналот.
2. **Судир на интереси** – изработка на Годишен план за спречување на корупција, Годишен план за процена на ризици од корупција, воспоставување системи за идентификација, пријавување и управување со судири на интереси, Упатство за управување со судир на интереси.
3. **Меѓународни мисии** – зголемена контрола и отчетност во процесите на селекција, логистика и поддршка.
4. **Јавни набавки** – засилување на конкурентноста, транспарентноста и мониторингот на набавките.

5. **Финансиско управување** – подобрување на буџетското планирање, распределба и надзор на трошењето средства.
6. **Интерни комуникации** – формални и неформални комуникации кои се одвиваат во рамките на институцијата на различни нивоа, а чија главна цел е постигнување подобра ефикасност во работењето и остварувањето на стратешките цели.
7. **Инспекција** – засилување на транспарентноста, отчетноста и мониторингот на инспекциските постапки, со цел обезбедување правичност и спречување на злоупотреби.

Слика бр. 9 . Приоритетни сектори за новиот План за интегритет 2026 – 2029



- ⇒ Важно е процесот да биде објективен и транспарентен и да не се избегнува отворено посочување на постоечките слабости кои претставуваат основа за вистински реформи и градење институционален интегритет.
- ⇒ Во секој сектор се препорачува **процена на ризик од корупција** преку споредување на тековната состојба со однапред утврдени **одредници** (стандарди). Идентификувањето на празнини помеѓу реалноста и очекуваното ќе овозможи прецизно таргетирање на активностите.

5.4 Препораки во врска со дефинирањето на активностите / матрицата

За да се обезбеди ефективна имплементација на Планот за интегритет 2026 – 2029, активностите треба да бидат јасно дефинирани, спроведливи и поврзани со секторските цели. Се препорачува следново (Слика бр. 10.):

- ⇒ **Број и формулација** – вкупниот број на активности да се ограничи на приближно 25, со цел да се задржи фокусот. Формулацијата треба да биде конкретна, кратка и лесно разбирлива, избегнувајќи сложени и долги реченици.
- ⇒ **Спроведливост и одговорност** – активностите треба да бидат дизајнирани така што ќе можат директно да се спроведуваат од релевантните организациони единици во Министерството и Армијата кои располагаат со соодветна експертиза и мандат.
- ⇒ **Фокус на реални потреби и капацитети** – покрај адресирање на празнините, активностите треба да се надоврзуваат на постојните институционални капацитети и добри практики, за да се поттикне одржливост и институционално учење.
- ⇒ **Континуитет** – активностите од Планот 2021–2024 кои не се реализирани или се во тек, може да бидат вклучени во новиот план, доколку сè уште се релевантни.
- ⇒ **Поддржувачки активности и хоризонтален пристап** – за постигнување на целите, потребна е комбинација од комплементарни мерки како што се: развој и примена на правна и стратешка рамка, обуки, активности за подигање на свеста, комуникација со јавноста и вклучување на заедницата.
- ⇒ **Секторска специјализација преку обуки** – специјализираните обуки треба да помогнат во градењето капацитети во секој од дефинираните сектори.
- ⇒ **Матрица за активности** – Планот треба да содржи јасна оперативна матрица со следниве елементи: сектор, поставена цел (одредница), име на активност, очекуван учинок, рок, одговорна организациска единица, проценети трошоци и ризици со мерки за ублажување.
- ⇒ **Механизам за следење** – паралелно се препорачува посебна матрица за следење на спроведувањето, која ќе овозможи визуелно означување на статусот на активностите (неспроведена, во тек, реализирана), заедно со податоците за учинок, резултатите, вклучен персонал и коментари за напредок или пречки.

Слика бр. 10. Препораки во врска со дефинирањето на активностите / матрицата



Оваа Анализа на имплементација на Планот за интегритет 2021 – 2024 е изработена од Работна група за спроведување на анализа на имплементацијата на Планот за интегритет 2021 – 2024 и изработка на План за интегритет 2026 – 2029 формирана со Решение на министерот за одбрана бр. 02-2/58 од 29.04.2025 година. Изработката на Анализата се реализираше во периодот од Јуни до Септември 2025 година.

Работна група:

Ирена Станковска/ ДУЧРОО – координатор

Габриела Калкова/ Кабинет на министерот за одбрана - заменик на координаторот

Членови:

Дарко Маџоски/ДУЧРОО/СОО

Никица Јовановска/ДУЧРОО/СОО

Билјана Аврамоска-Ѓореска/ ДУЧРОО/СОО

Пламенка Македонска-Поповска/ ДА/СН

Душко Аврамовски/ДК/СИК

Климентина Ангелеска/ ДФ/СПКБ

Зорица Стојкова/ДППКЗЦВС/СПП

полк. Бесник Халили/ СИ

полк. Никола Митровски/ВП2803/14

Заменици-членови:

