



Проектот е
финансиран од
Европската Унија



Промовирање на
транспарентност и
одговорност во јавната
администрација



EuropeAid/139891/DH/SER/MK

**НАСОКИ ЗА ПРИМЕНА НА ПОЛИТИКАТА НА ИНТЕГРИТЕТ
ЗА ДРЖАВНИТЕ ОРГАНИ И ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ЈАВНИОТ СЕКТОР**

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.

Скопје, октомври 2021 година

Проектот го спроведува:



СОДРЖИНА

Дефиниција на поими.....	3
Вовед.....	4
1. Воспоставување на систем за интегритет.....	5
1.1. Заштита на јавниот интерес и спречување на судирот на интереси.....	5
1.2. Почитување на етичкиот кодекс релевантен за позицијата на службеното лице.....	10
1.3. Управување со човечките ресурси врз основа на систем на заслуги и квалификации.....	13
1.4. Наменско, рационално и ефикасно управување со јавните ресурси.....	20
1.5. Транспарентност и пристап до информации од јавен карактер.....	23
1.6. Овозможување на заштитено пријавување од укажувачи.....	25
1.7. Управување со квалитет.....	27
2. Спроведување и поддршка на системот за интегритет.....	30
2.1. Градење на капацитетите за примена на елементите на кои почива системот за интегритет.....	30
2.2. Назначување на лице за интегритет.....	30
2.3. Проценка на ризиците од корупција и утврдување на соодветни мерки за справување со нив.....	31
2.4. Овозможување на пријавување на непочитување на обврските кои ги наметнува системот за интегритет.....	34
3. Следење и известување за примената на системот за интегритет.....	36
3.1. Следење на ниво на институција.....	36
3.2. Следење од страна на ДКСК.....	37
АНЕКС: Список на релевантното законодавство (по области) заедно со поважни подзаконски акти.....	38

Дефиниција на поими

Интегритетот¹ - законито, независно, непристрасно, етичко, одговорно и транспарентно вршење на работи со кои службените лица го чуваат својот углед и угледот на институцијата во која се одговорно лице, односно се вработени, ги елиминираат ризиците и ги отстрануваат сомневањата во можноста од настанување и развој на корупција и со тоа обезбедуваат доверба на граѓаните во вршењето на јавните функции и во работата на јавните институции.

Корупција² - злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг.

Судир на интереси³ - состојба во која службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз непристрасното вршење на неговите јавни овластувања или службени должности.

Корист⁴ - остварување на секој вид материјална или нематеријална, придобивка, погодност или предност за себе или за друг.

Јавен интерес⁵ - заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на Република Македонија, спречување на ризиците за здравјето, одбраната и безбедноста, заштита на животната средина и на природата, заштита на сопственоста и на слободата на пазарот и претприемништвото, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата.

Ризик од корупција⁶ - кој било вид на внатрешна или надворешна слабост или постапка која претставува можност за појава на корупција во рамките на државни органи, јавни претпријатија и други институции од јавниот сектор и кој ги вклучува прашањата за судир на интереси, неспоивост на функции, примање подароци и други нелегални плаќања, лобирање, недостаток на систем за заштита на укажувачи, измами, несоодветно користење на овластувањата, дискрециони овластувања, финансирање на политички партии и кампањи спротивно на закон, тргување или недозволено користење на информации, транспарентност на постапки и документи и други прашања од значење за интегритетот.

Службени лица⁷ - се сите избрани или именувани лица и вработените во јавниот сектор

¹ Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Службен весник на РМ бр.23/2019. Чл. 8 став 7

² Ибид. Чл.2 став 1

³ Ибид. Чл.2 став 3

⁴ Ибид. Чл.8 став 5

⁵ Ибид. Чл.8 став 8

⁶ Ибид. Чл.8 став 6

⁷ Ибид. Чл. 8 став 2

Неправилност⁸ - Неправилност е непридржување или погрешна примена на законите и други прописи како и меѓународните спогодби, која произлегува од работата или пропустите на корисниците на јавните средства, а која има или би можела да има штетно влијание на Буџетот на Република Македонија, средствата од ЕУ и средства од други домашни и странски извори, било да се работи за приходи/примања, расходи/издатоци, поврати, наследства или обврски.

Вовед

Корупцијата го забавува општествениот и економскиот развој на земјата, ја продлабочува сиромаштијата и го оневозможува владеењето на правото. Интегритетот може да биде темелен и долгорочен одговор на растечките проблеми кои ги предизвикува корупцијата.

Интегритетот и корупцијата се две спротивставени појави, односно секое коруптивно дејство подразбира кршење на интегритетот. Интегритет е квалитет на дејствување во согласност со општоприфатените морални вредности и норми во корист на јавниот интерес.

Интегритетот се смета за клучен во градењето на силни институции и во создавањето на довербата кај граѓаните дека институциите работат во нивен интерес, а не во интерес на малкумина. Интегритетот му овозможува на јавниот сектор да ги користи моќта и ресурсите кои му се доверени, во функција на јавниот интерес и на ефективен и ефикасен начин што придонесува кон забрзување на економскиот и општествениот развој, како и кон зголемување на просперитетот на граѓаните.

Првиот чекор кон воспоставување на одржлив систем за интегритет е јасна заложба која доаѓа од највисоките раководни позиции за нулта толеранција за корупцијата, како и за кое било несоодветно, неетичко или неморално однесување. Потпишувањето на „Политиката на интегритет“ е еден од чекорите во таа насока. Притоа, институциите треба да ги запознаваат со својата политика за интегритет и припадниците на приватниот сектор, на граѓанското општество и граѓаните барајќи од нив, како партнери во процесот, да ги почитуваат поставените вредности и стандарди во односите со институциите.

Политиката на интегритет се заснова врз постоечките законски прописи и подзаконски акти во Република Северна Македонија кои ги регулираат заштита на јавниот интерес и спречувањето на судирот на интереси, етичкото постапување, управувањето со човечките ресурси врз основа на систем на заслуги и квалификации, потоа наменско, рационално и ефикасно управување со јавните ресурси, транспарентноста и пристапот до информации од јавен карактер, управувањето со квалитетот како и овозможувањето на заштитено пријавување од укажувачи.

Прифаќајќи ја политиката на интегритет, државните органи и институциите од јавниот сектор се обврзуваат на (1) воспоставување на систем на интегритет во институциите,

⁸ Уредба за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебната соработка, формата, содржината, роковите и начинот за известување за неправилностите, донесена од Владата на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија“ бр. 63/2011

(2) спроведување и поддршка на системот за интегритет и (3) следење и известување за примената на системот за интегритет.

Целта на овој документ е да даде насоки за примена на Политиката на интегритет за државните органи и институциите од јавниот сектор во Република Северна Македонија. Со цел на корисниците на овие насоки да им се олесни снаоѓањето низ мноштвото правни акти, на крајот на документот е даден и анекс со список на релевантното законодавство по области заедно со поважни подзаконски акти.

1. Воспоставување на систем за интегритет

Системот за интегритет треба да биде воспоставен на таков начин за да овозможува државните институции да работат почитувајќи ги законите и во согласност со највисоките етички стандарди. За таа цел преку системот за интегритет се овозможува и се усогласува спроведувањето на законите, етичките кодекси и политиките создавајќи рамка и функционални механизми за заштита на интегритетот.

Системот за интегритет почива на следните елементи кои претставуваат своевидни стандарди за интегритет:

- 1.1. Заштита на јавниот интерес и спречување на судирот на интереси;
- 1.2. Почитување на етичкиот кодекс релевантен за позицијата на службеното лице;
- 1.3. Управување со човечките ресурси врз основа на систем на заслуги и квалификации;
- 1.4. Наменско, рационално и ефикасно управување со јавните ресурси;
- 1.5. Транспарентност и пристап до информации од јавен карактер;
- 1.6. Овозможување на заштитено пријавување од укажувачи и
- 1.7. Управување со квалитет

1.1. Заштита на јавниот интерес и спречување на судирот на интереси

Интегритетот на донесените одлуки од страна на службените лица не смее да биде загрозен од политичките, етичките, материјалните, кариерните, роднинските или други лични интереси и приоритети во одлучувањето.

Службените лица не треба да бараат и да прифаќаат каков било облик на незаконска корист која може да се очекува дека ќе влијае на извршувањето или воздржувањето од извршувањето на нивните обврски и овластувања.

Службените лица мора да ги отфрлат или ограничат влијанијата на приватниот интерес кои што можат да ги компромитираат одлуките во чие донесување учествуваат. Во случаи кога тоа не е можно, службеното лице мора да се воздржи од

учество во процесот на донесување на одлука која може да биде компромитирана од неговиот приватен интерес или врски.

Службените лица мора да ја прифатат одговорноста за идентификација и решавање на судирот на интереси во корист на јавниот интерес секогаш кога ќе дојде до судир на интереси.

Граѓаните очекуваат од службените лица да ги извршуваат своите должности со интегритет, на фер и непристрасен начин. Институциите се под растечки притисок да обезбедат службените лица да не дозволуваат нивните приватни интереси да го загрозат нивното професионално работење и одлучување. Притисок произлегува оттаму што несоодветното управување со судирот на интереси води кон слабеење на довербата на граѓаните кон институциите.

Судирот на интереси сам по себе не е корупција, но тој може да доведе до корупција ако се прикрие и ако практично со своето постапување службеното лице го стави личниот пред јавниот интерес. Судирот на интереси може да биде вистински, потенцијален или привиден.

Тип на судир на интереси	на	Што значи тоа?	Пример
Вистински интереси	судир на	Директен судир помеѓу приватниот интерес на службеното лице и неговите/нејзините службени должности.	Фирма во сопственост на блиско лице на службеното лице добива договор за јавна набавка во постапка во која службеното лицето било вклучено како член на комисија.
Потенцијален интереси	судир на	Кога службеното лице има приватен интерес што би можело да биде во судир со неговата/нејзината службена должност во иднина.	Вработен во државна институција е член на здружение на граѓани кое можеби во иднина да аплицира за финансиска поддршка од институцијата.
Привиден интереси	судир на	Кога службеното лице има личен интерес, за кој од страна на други лица или јавноста би можел да се смета дека влијае на извршувањето на должностите на службеното лице.	Дете на именуван функционер добива државна стипендија за студирање во странство. Процес во кој ресорот на функционерот не учествувал, но постои перцепција дека можел да влијае.

Службените лица треба да внимаваат и на привидниот судир на интереси. Односно, иако формално-правно одредена ситуација не претставува судир на интереси, може да изгледа дека постои таков судир. Иако привидниот судир на интереси не повлекува казнивост, таквите ситуации можат да креираат недоверба кон службеното лице и да влијаат неповолно врз неговиот личен но и врз интегритетот на институцијата каде што тој работи. Службените лице имаат законска обврска да внимаваат на потенцијалниот судир на интереси, да преземат мерки за негово одбегнување, како и да пријавуваат состојби на судир на интереси. Во случај кога одредено лице ќе се изјасни за постоење на судир на интереси се јавува обврска за изземање на лицето од вршење на определено дејствие. Треба да се земе во предвид дека изземањето од одлучувањето не е доволно. Имено, лицето кое се иззема не треба воопшто да учествува во дискусијата, а пожелно е и да го напушти состанокот се додека не се донесе одлуката по одредено прашање. Прикривањето на постоење приватен интерес од страна на службеното лице претставува повреда на должноста и основа за покренување постапка за утврдување на одговорност и изрекување на мерки согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.

Различни работни позиции во институциите се соочуваат со различен степен на ризик од судир на интереси. Ризикот од судир на интерес е поголем доколку службеното лице има дискреција да одлучи што да направи во конкретна ситуација која влијае на трети лица (на пример, да издаде или да не издаде дозвола), како и ограничени механизми за контрола врз постапувањето на службеното лице. Во насока на идентификување на ризични областа од аспект на судирот на интереси институциите можат да го користат прирачникот на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) „Управување со судирот на интереси во јавниот сектор“⁹ во кој што е развиена општа листа на прашања за проверка на ризичните области.

За да се овозможи ефикасно управување со судирот на интереси во институциите мора да има јасна идентификација и изјаснување за личните интереси и јасни правила што се очекува од службените лица кога постои ризик од судир на нивниот личен интерес со јавниот.

- **Идентификација и изјаснување за личните интереси** се остварува преку поднесување на Изјави на интереси согласно обврските дефинирани со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Во Законот е јасно регулирано кој е должен да достави “изјава за интереси” и во кои рок.
Во насока на ефикасно превенирање на судирот на интереси секоја институција треба да има внатрешно упатство (процедура) која ќе упатува на обврската и дури службени лица, да се изјаснуваат во однос на (не)постоење на судир на интереси во одлуките кои ги донесуваат, а не само оние чија обврска е предвидена со Законот.
- **Јасни правила што треба да направат службените лица кога може да дојде до судир на интереси.** Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси на доследен

⁹ Прирачник за управување со судирот на интереси во јавниот сектор, Toolkit-Managing Conflict of Interest in the Public Sector, OECD, достапен на следниот линк <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

начин ги дефинира главните должности на службените лица за управување со судир на интереси, а тоа се: да преземе мерки за избегнување на каков било потенцијален судир на интереси, да го известат својот претпоставен во случај на судир и да побараат изземање и да ги запрат своите постапки под одредени околности. Исто така, по пријавување на службените лица, раководното лице на институцијата каде што работат е должно да ги преземе сите мерки со цел да спречи појава на судир на интереси

- **Создавање на организациска култура која не толерира судир на интереси.** Во таа насока институциите треба да ги охрабруваат службените лица отворено да разговраат за прашања кои се релевантни за судирот на интереси. Во овој процес клучната улога може да ја има лицето за интегритет.
- **Институциите мора да обезбедат високо ниво на транспарентност во процесот на решавање на ситуациите во кои се појавува судир на интереси.** Кај избраните и именуваните функционери приватните интереси и врски треба да бидат ставени на увид на јавноста на соодветен начин како би се овозможила адекватна контрола од јавноста и јавноста навреме да биде информирана за исходот од ситуациите во кои се појавува судир на интереси.
- **Да се развијат механизми за мониторинг** на примената на правилата за превенирање на судирот на интереси во насока на навремено воочување на кршење на правилата и преземање на соодветни мерки. За таа цел потребно е да се дефинира судирот на интереси од аспект на проценка на ризици. Имено, при проценка на ризици судирот може да се третира и да се утврди како засегнатото лице ќе се изземе, како ќе го пријави интересот и како потоа ќе се постапува со него.

Како што веќе беше наведено во насока на ефикасно управување со судирот на интереси и превенирање на ситуации во кои јавниот интерес би бил ставен во сенка на приватниот интерес потребно е институциите да имаат развиено упатство/процедура за управување со судирот на интереси. Ова упатство/процедура треба да се овозможи:

- секое службено лице кое е или може да биде вклучено во подготовката, преговори, управување или спроведувањето на договор треба да има обврска да ја известат институцијата за каков било приватен интерес релевантен за договорот;
- секое службено лице што донесува официјални одлуки од значителен вид кои ја вклучуваат институцијата, нејзините ресурси, стратегии, персонал, функции, административни или законски одговорности, (на пример, одлука во врска со нацрт-закон, расход, јавни набавка, буџетска алокација, имплементација на закон или политика, доделување или одбивање на лиценца или дозвола на граѓанин, назначување на позиција, вработување, унапредување, дисциплина, проценка на успешноста, и сл.) треба да има обврска да се изјасни за каков било приватен интерес релевантен за одлука што може да претставува судир на интереси;
- обврска да се бара одобрување на дополнително / хонорарно работење на службените лица со јасно дефинирање што е забрането, а што е дозволено и под кои услови;
- обврска внатрешните информации, особено привилегираните информации што се добиени во доверба од граѓаните и/или други службени лица во текот на службени должности, да се чуваат на безбеден начин и да не се злоупотребуваат од вработените итн.

Судирот на интереси е област каде се идентификува висока потреба од организација на обуки, работилници и семинари за поддршка на сите службени лица за подигање на свеста за овие проблеми. Недостигот на знаење и обука за судир на интереси се едни од главните причини зошто службениците не се подготвени да предвидат потенцијален судир на интереси. Извор за експертиза за судир на интереси е Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК). Примерите од досегашната работа на ДКСК треба да се искористат за да се детектираат областите кои досега се покажале како доста ранливи, но и како реални илустрации на практични ситуации во кои може да се најдат службените лица и треба да бидат во можност да ги препознаат. Сите мислења на ДКСК и јавни опомени се објавени на нејзината веб страна.

Забрана за примање на подароци, привилегии и погодности

Корупцијата може да започне и со примање на подароци (дар), привилегии и погодности, односно кога со примањето службеното лице се става во ситуација на обврзаност и зависност кон трети страни. Оттука, особено значаен аспект на кој треба да се стави фокусот е институциите да имаат усвоено и доследно да ги следат интерните процедури односно упатствија кои ја доуредуваат постапката за примање и давање подароци и за прифаќање гостопримство. Овие интерни процедури треба да ги допрецизираат законските обврски како и релевантните уредби, и тоа Уредбата за начинот на располагање со примените подароци, начинот на управување со евиденцијата на примените подароци и други прашања во врска со примањето на подароци¹⁰ и Уредбата за критериумите, начинот на давање и примање на дарови, пријавување на даровите, начинот на процена на даровите, начинот на доплата за личен дар, како и користењето, чувањето и евиденцијата на стварите што станале државна сопственост по пат на дар¹¹.

Во однос на примање на подароци релевантно е да се има предвид дека согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси службеното лице при вршењето на јавните овластувања и должности не смее да прима подароци, освен во случаите, во износ и на начин утврдени со Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, односно Законот за вработените во јавниот сектор. За оние подароци кои се примени како исклучок и кои не било можно да се вратат, институцијата задолжително води евиденција и копија од неа доставува до ДКСК најдоцна до 31 март во тековната година за претходната година.

¹⁰ Уредба за начинот на располагање со примените подароци, начинот на управување со евиденцијата на примените подароци и други прашања во врска со примањето на подароци (Службен весник бр.153/2014)

¹¹ Уредба за критериумите, начинот на давање и примање на дарови, пријавување на даровите, начинот на процена на даровите, начинот на доплата за личен дар, како и користењето, чувањето и евиденцијата на стварите што станале државна сопственост по пат на дар, Службен весник бр.180/2015 и Службен весник бр. 313/2020

Табелата подолу претставува своевидна листа за проверка која вработените можат да ја користат доколку им биде понуден подарок.

Листа за проверка на оправданост од примање на подароци¹²

Веродостојност	Дали овој подарок е искрено признание за нешто?
Независност	Доколку го прифатам овој подарок, дали разумна личност би можела да има сомнеж дека ќе бидам независен/а во вршењето на мојата работа во иднина, посебно доколку станува збор за одлука која ја засега личноста која го врачила подарокот?
Слобода	Доколку го прифатам подарокот, дали ќе бидам ослободен/а од каква било обврска да сторам нешто за возврат за лицето кое ми го дава подарокот, неговото/нејзиното семејство, пријатели, соработници и сл.?
Транспарентност	Дали сум подготвен/а транспарентно да го пријавам овој подарок и лицето кое ми го подарило, пред мојата институција, колешките и колегите, медиумите и граѓаните?

1.2 Почитување на етичкиот кодекс релевантен за позицијата на службеното лице

Службените лица се должни да го почитуваат етичкиот кодекс на институцијата во која работат, а чија цел е да промовира професионалност, заштита на јавниот интерес, одговорност, непристрасност, недискриминација и политичка неутралност.

Институциите мора доследно да го следат почитувањето на етичкиот кодекс од страна на службените лица и за таа цел назначуваат лице кое е задолжено за следење на почитувањето на Кодексот за административни службеници и/или други етички кодекси како што е Кодексот на етичко однесување за членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата, во случаи кога е тоа релевантно.

Професионалното и етичко работење ја претставува основата на системот на интегритет. Организацијата за економска соработка и развој (OECD) го дефинира интегритетот како „доследно усогласување со, и придржување до споделени етички

¹²Прирачник за управување со судирот на интереси во јавниот сектор, Toolkit-Managing Conflict of Interest in the Public Sector, OECD, достапен на следниот линк <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

вредности, принципи и норми за поддршка и приоритет на јавниот интерес пред приватните интереси.”¹³ Овие вредности, принципи и норми всушност ги воспоставуваат стандардите за интегритет. Овие стандарди понатаму се преточени во етички кодекси и кодекси за однесување со што претставуваат дел од правниот систем и организациските политики. Воспоставувањето и придржувањето до високи стандарди е во поддршка на администрацијата како сервис на граѓаните. Овие стандарди ги претставуваат основните принципи и вредности кои граѓаните ги очекуваат од службените лица во институциите.

Со оглед на честата дефиниција на интегритетот како збир од ставови со кои се засилува чесноста, етичното однесување и работните практики, повеќе од јасно е колку се важни етичните кодекси и нивната соодветна примена.

Професионално и етичко работење на администрацијата

Вработените во институциите имаат обврска да се придржуваат до Кодексот за административни службеници.¹⁴ Овој документ ги пропишува етичките стандарди и правилата на однесување на административните службеници со цел поттикнување на доброто постапување и однесување на административните службеници и зајакнување на довербата на граѓаните во работата на институциите на јавниот сектор. Етичките стандарди и правилата на однесување административниот службеник треба да ги применуваат во односите со колегите, со претпоставените и со странките, на неговото работното место, но и во приватниот живот и јавноста.

Кодексот за административни службеници ги содржи следниве елементи:

- Професионалност;
- Непристрасност;
- Демократски вредности и социјални права;
- Недискриминација;
- Политичка неутралност;
- Личен интегритет;
- Застапување на јавниот интерес;
- Злоупотреба на статусот на административен службеник;
- Постапување со информациите;
- Однесување на работното место, приватниот живот и јавноста; -
- Однесување со странки, со колегите и претпоставените;
- Пристојно облекување;
- Користење на ресурсите.

Институциите можат и самите да развијат сопствен етички кодекс за административните службеници, кој ќе биде изготвен врз основа на постојниот Кодекс за административни службеници и преку партиципативно учество на вработените ќе биде прилагоден на

¹³ Препораки на Советот за интегритет во јавниот сектор, ОЕЦД, Париз 2017 достапно на <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0316>

¹⁴ Кодекс за административни службеници, Службен весник на РМ, бр. 183/2014

спецификите на областа на делување на институцијата. Дел од институциите на централно ниво веќе имаат свои етички кодекси.

Институциите мора доследно да ја следат примената на етичкиот кодекс од страна на службените лица и за таа цел треба да назначат лице кое е задолжено за поддршка во доследното почитување на Кодексот за административни службеници. Овие задолженија можат да му бидат доверени на лицето за интегритет. Лицето треба да ги советува сите вработени во однос на обврските кои произлегуваат од етичкиот кодекс и да им дава препораки за натамошно постапување.

Вработените треба да бидат информирани и за последиците од прекршувањето на овие стандарди, со оглед на тоа дека непочитувањето на кодексот повлекува дисциплинска одговорност, согласно Законот за административни службеници.

Етички стандарди за членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата

Од аспект на етичкото работење треба да се има предвид и Кодексот за етичко однесување за членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата¹⁵. Со овој кодекс се уредува начинот на однесување и работење на претседателот на Владата на Република Северна Македонија, министрите, замениците на министрите и другите носители на извршни функции именувани од Владата на Република Северна Македонија, заради обезбедување на почитување на уставноста, законитоста, професионалниот интегритет, ефикасноста, лојалноста, одговорноста, транспарентноста и заштитата на човековите слободи и права, при вршење на нивните функции односно должности во рамките на Уставот, законите и меѓународните договори ратификувани согласно Уставот на Република Северна Македонија.

Цел на кодексот е да обезбеди јакнење на интегритетот на Владата на Република Северна Македонија, министерствата и другите органи на државната управа како и на правните лица основани од Владата и јакнење на довербата на граѓаните во нивната работа. Согласно кодексот носителите на извршни функции во вршењето на својата функција мора да се придружуваат на основните принципи и стандардите на однесување како што се: владеењето на правото; остварувањето на јавниот интерес; взаемното почитување и заштитата на угледот на Владата и институциите; соработката, ефикасноста и економичноста; отчетноста, транспарентноста и респонзивноста; вклученоста, ориентираноста кон консензуалност и одговорност.

Правилата на однесување предвидени во кодексот ги опфаќаат и следните елементи:

- Одбегнување на судир на јавниот и приватните интереси;
- Одделување на државните од партиските интереси – учество во партиски активности за време на мандатот;
- Односи со лобисти;
- Однос кон вработените во јавниот сектор;
- Презентација на политики;

¹⁵ Кодекс за етичко однесување за членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата, Службен весник на РМ, бр.232/2020

- Примање на подароци;
- Користење на материјални ресурси – интегритет на функционерите во трошоците, надоместоците и
- Патувања

Во делот за спроведување на кодексот предвидено е потпишување на писмени изјави за почитување на кодексот, назначување на член на владата одговорен за следење на спроведувањето на кодексот, се одредува и пријавување на сомнеж за судир на интереси како и мерки што можат да се преземат во случај на непочитување на кодексот.

Други релевантни етички кодекси

Во однос на етичките кодекси покрај разликата која се прави во зависност од категоријата на службените лица, односно дали се административни службеници или членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата, како и разликите во однос на областа на делување на институцијата значајно е да се нагласи и потребата институциите да усвојуваат и посебни кодекси за постапување во области кои се посебно оценети како подложни на корупција. Се разбира едена од областите најподложни на корупција се јавните набавки и оттука Министерството за финансии има донесено Кодекс за однесување при спроведување на јавните набавки¹⁶. Со овој кодекс се уредува начинот на однесување и работење на лицата кои вршат работи од областа на јавните набавки, претседателот и членовите на комисијата за јавна набавка и нивните заменици, со цел да се обезбеди законитост, независност, транспарентност, отчетност, економичност, ефикасност, ефективност, конкуренција и еднаков третман на економските оператори, сразмерност, одговорност и професионален интегритет при спроведување на јавните набавки, согласно нивните должности и овластувања. Со оглед на тоа што член на комисија за јавни набавки може да бидат и вработени кои не работат во областа на јавните набавки и немаат претходни поголеми знаења за областа, значајно е со овој прирачник да се запознаени сите службени лица во институциите.

Обуки за етички стандарди

Обуките треба да содржат компоненти и за правилата и за вредностите кои се отсликани во овие кодекси. Високите раководни структури треба задолжително да присуствуваат на обуките со цел да бидат соодветно обучени да го применуваат кодексот, да бидат пример меѓу останатите вработени и да можат да обезбедат насоки за вработените во својата организациска единица на дневна основа. Обуките кои би се организирале повремено треба да овозможат потсетување на службените лица за обврските кои им се наметнуваат од примената на етичките кодекси, за развршување за отворените дилеми и за дискутирање за конкретни случаи од работењето.

¹⁶ Кодекс за однесување при спроведување на јавните набавки, Службен весник на РСМ, бр. 263/2019

1.3 Управување со човечките ресурси врз основа на систем на заслуги и квалификации

Интегритетот треба да се промовира како нераскинлив дел од управувањето со човечки ресурси во државните институции. Вработувања и унапредувања треба да почиваат на систем на заслуги и квалификации и да спречуваат партиски влијанија, непотизам и кронизам.

Институциите треба да имаат акт за внатрешна организација и акт за систематизација на работните места изготвен врз основа на објективна функционална анализа.

Државните институции треба да промовираат отворена организациска култура каде слободно се дискутира за проблеми, етички дилеми, недостатоци и се обезбедуваат совети и насоки за нивно разрешување.

Управувањето со човечките ресурси кое овозможува вработувања и унапредувања кои почиваат врз систем на заслуги и квалификации е столб на интегритетот на институциите. Оттука управувањето со човечките ресурси е еден од клучните елементи во однос на организациската култура во поддршка на интегритетот. Доколку институцијата располага со квалитетен кадар, ќе може соодветно да ги спроведува своите надлежности, да го подобри квалитетот на услугите, да ги остварува зададените цели и да ја зголеми јавната доверба. Првите луѓе на институциите заедно со тимот за управување со човечки ресурси треба да се грижат за привлекување и задржување на квалитетен тим кој постојано ќе се усовршува.

Државните органи и институциите од јавниот сектор треба да обезбедат фер и транспарентен систем за вработување, селекција и унапредување, врз основа на објективни критериуми и формални процедури, како и ефективен систем на жалби. Многу е важно да се поддржи професионалноста, да се спречи фаворизирањето и непотизмот, како и политичко влијание. Интегритетот може да се вклучи и во огласите за работа, под претпоставка дека кандидатите се пријавуваат за работа во организации кои ги споделуваат нивните вредности.

Со цел унапредување на работата на институциите и зголемување на мотивацијата и продуктивноста на вработените, препорачливо е да се спроведува редовно анонимно испитување на задоволството на вработените, како и да им се овозможи да предлагаат мерки за унапредување на работењето.

Процесот на вработување и унапредување како ризик од корупција

Вработувањето во институциите во однос на системот на интегритет може да се разгледува во контекст на два аспекти. Првиот се однесува на тоа дека самиот процес на вработување може да биде подложен на корупција, а второ аспект произлегува оттуму што самото вработување на нови кадри треба да биде процес што ќе резултира со вработување на лица со висок степен на интегритет, кои ќе бидат отпорни на корупција. Во однос на вработувањето како ризик од корупција, најзагрижувачко е политичкото влијание, а еден од највидливите „симптоми“ е флукуацијата на

вработените пред и по одржувањето на избори, преку нови вработувања и преку механизмот на привремените вработувања со кои се заобиколува Законот за административни службеници.

Во насока на заштита на интегритетот институциите треба доследно да ги применуваат законските одредби од Законот за административни службеници во однос на статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување, мерењето на ефектот и други прашања во врска со работниот однос.

Обврски при вработувањата и унапредувањата на кадарот:

- Институциите мора однапред да го планираат вработувањето на административни службеници во своите годишни планови.
- Во процесот на вработување најдобриот кандидат за работното место треба да се избере во транспарентна, фер и конкурентна постапка за избор.
- Процесот на унапредување започнува со внатрешна објава по што, во транспарентна, фер и конкурентна постапка на избор ќе се избере најдобриот кандидат, од постојните вработени во институцијата.
- Институциите треба доследно да ги применуваат одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор¹⁷ (ЗВЈС) и Законот за административни службеници¹⁸ (ЗАС).

Кандидатите за вработување треба да се вработат во институции и организации со чија мисија и визија и самите се идентификуваат, како и места кои одговараат на нивните квалификации, вредности и морални начела. Државните органи и институциите од јавниот сектор треба да се промовираат како атрактивен работодавец, достоин за квалитетни кандидати кои имаат висок степен на личен и професионален интегритет.

Некомпатибилности и ограничувања

Во насока на заштита на интегритетот потребно е и доследно да се почитуваат и обврските за некомпатибилностите и ограничувањата. Законот за вработени во јавниот сектор утврдува дека работата на вработените во јавниот сектор е некомпатибилна со извршување на директни политички активности во текот на работното време и на работното место.

Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси ги дефинира конкретните ситуации и активности, кои не се во согласност со улогата на јавната функција, заради јавната доверба во интегритетот и непристрасноста на службените лица. Назначените и избраните службеници се ограничени во вршењето на јавните функции во случај на (1) управување со компанија или институција, во својство на сопственик и (2)

¹⁷ Закон за вработени во јавниот сектор, Службен весник на РСМ бр. 27/14 и последователните дополнувања

¹⁸ Закон за административни службеници, Службен весник на РСМ бр. 27/14 и последователните дополнувања

поседување на управувачки права во Управен одбор на приватна компанија или институција.

Назначениот или избраниот службеник е должен да ја извести институцијата каде што е назначен или избран, за сите правни субјекти во негова сопственост, или во кои тој/таа има удели или управувачки функции. Назначениот или избраниот службеник треба да ги пренесе управувачките права на трети лица.

Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси јасно ги има дефинирано ограничувањата за вработувањата на лицата на кои им престанува функцијата на службено лице.

Идентификување на работни позиции кои се ранливи на корупција

Во насока на засилување на интегритетот на институциите во однос на управувањето со човечките ресурси потребно е тие да ги идентификуваат позициите кои се ранливи на корупција. За нив треба да се воведат посебни процедури за селекција и обука, како и барање за повеќеслоен систем на ревидирање и одобрување со цел да се избегне единствената надлежност за носење на одлуки да се концентрира кај едно лице, како и да се заштитат овие лица од туѓо влијание при носењето на одлуки. Всушност, овие стандарди се конзистентни со стандардите на јавната внатрешна финансиска контрола. Министерството за финансии има изработено Насоки за утврдување на критични работни места, односно чувствителни позиции. Ова значи и дека институциите треба да утврдат и листа на вработени со кои се пополнети овие работни места, време за кое вработениот е распореден на вакво место, како и план со кој се обезбедува ротација на вработените на (високо) чувствителните работни места, така што еден вработен не може да биде на тоа работно место повеќе од пет години.

Примери за можни критериуми за утврдување критични работни места (работни места со висок инхерентен (брото) ризик:¹⁹

1. Учество во донесување на значајни одлуки (системски и финансиски) кои имаат пресудно влијание во остварувањето на клучните цели на субјектот/буџетскиот корисник;
2. Учество во управувањето (буџетирање, извршување, плаќање) на значителни финансиски средства, со чија неправилна употреба можно е да се предизвика значителна штета на буџетскиот корисник, Владата на Република Македонија, Европската комисија, останатите корисници на буџетот, и др.
3. Повреда/непочитување на законите и прописите со што е можно сериозно да се влијае на угледот на институцијата.

¹⁹ Насоки за утврдување на критични работни места, Министерство за финансии, Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола, 2017 година

4. Учество во одлучување кое може да предизвикаат значајна финансиска загуба во претпријатија и институции основани од државата или државата е акционер;
5. Учество во издавање налог за плаќање или обезбедување услуга (дозвола, согласност, лиценца, концесија, стипендија, субвенција и др.) кое со неиздавање, одолговлекување или издавање спротивно на прописите може да се издејствува мито во било каков вид (подарок, услуга, или било каква поволност).
6. Учество во одлучувањето кое може да ја доведе во прашање безбедноста на вработените во институцијата.
7. Можен судир на интереси при учество во донесување на одлуки за доделување на договори за јавни набавки
8. Можни злоупотреби со доверливи информации спротивно на политиката на институцијата и др.

Согласно овие насоки институциите треба да утврдат и листа на вработени со кои се пополнети овие работни места, време за кое вработениот е распореден на вакво место, како и евентуално со план со кој се обезбедува ротација на вработените на (високо) чувствителните работни места во определен временски период.

Во насока на засилување на интегритетот потребно е институциите да развијат интерни упатства со кои ќе се предвиди обврска лицата чии работни места се оцените со висок ризик да поднесуваат и изјава за имотна состојба и интереси, што е во согласност со дадените насоки и во делот на управувањето со судирот на интереси.

Обука и професионален развој

Важен дел од управувањето со човечките ресурси се обуките и можноста за професионален развој. Институциите треба да ги запознаат вработените со целите и задачите за следната година, односно секој вработен треба да разбере како неговата работа придонесува кон оставрувањето на целите на институцијата.

Вработените во администрација треба да бидат обучени за соодветно извршување на нивната работа, а ова посебно се однесува за оние кои се во директен контакт со граѓаните и чие однесување значително може да влијае врз перцепциите на граѓаните за работата на администрацијата. Но, воедно вработените во администрацијата имаат потреба и од постојана обука за различните аспекти од системот на интегритет. Службените лица треба да добијат обука за прашања поврзани со професионална етика и за подигање на свеста за ризиците од корупција, и тоа не само при вработувањето туку како дел од постојаната обука. Овие обуки треба да вклучат дискусии за реални ситуации со кои што можат да се соочат. Треба да се разгледаат можности за поттикнување на вработените да се вклучат во предлагањето на превентивни мерки. Притоа, треба да се разгледа и утврди и соодветен модел на постојано обучување. Оттука, институциите треба да изготват планови за обука на вработените поврзани со извршување на нивната работа, но и во односно на засилување на интегритетот и примена на сите политики и процедури поврзани со системот за интегритет. На овој начин институциите ќе постапат и согласно препораките

на ОЕЦД²⁰ според кои на вработените треба да им се обезбедат соодветни информации, тренинг, насоки и навремени совети за примена на системот за интегритет во своето работење, преку:

а) обезбедување јавни и ажурирани информации на административни службеници во текот на целата нивна кариера за политиките, правилата и административните процедури на организацијата релевантни за одржување на високи стандарди на јавен интегритет;

б) овозможување обука на почетокот на вработувањето како административен службеник и во текот на нивната кариера со цел да се подигне свеста и да се развијат основните вештини за анализа на етичките дилеми и да се направат стандарди за јавен интегритет применливи и значајни во нивните лични контексти;

в) обезбедување лесно достапни формални и неформални насоки и механизми за консултација за да им се помогне на административните службеници да ги применуваат стандардите за јавен интегритет во нивната секојдневна работа, како и да управуваат со конфликтни интереси.

Доброто управување со човечки ресурси подразбира и институциите меѓудругото да имаат и јасно утврдена процедура за ангажирање и на надворешните лица кои би се ангажирале со договор на дело или со привремено вработување.

Етички дилеми

Вработените кои секојдневно се соочуваат со голем број одлуки во работењето, често можат да се најдат во ситуација на етичка дилема. Институциите треба да поттикнуваат отворена организациска средина каде вработените ќе се чувствуваат комотно да дискутираат за евентуални етички дилеми.

Институциите треба да обезбедат обука за вработените за подобро разбирање на етичките дилеми, насоки за разрешување на етички дилеми, како и можност за доверливо советување со лицето за интегритет. Истовремено, лицето за интегритет треба да биде добро обучено да се справи со вакви ситуации. Разрешувањето на дилеми е пристап кој ги комбинира правилата и вредностите и вклучува ситуации каде нема очигледен избор меѓу достапните алтернативи. Целта е да се прати пораката дека ваквите ситуации се неизбежни во работењето и да ги охрабри вработените да разговараат и да побараат поддршка доколку се сочат со таква ситуација. Притоа, ваквите обуки ја поттикнуваат свеста за етичко и морално однесување.

Подолу е даден пример за насоки за разрешување на етичка дилема.

²⁰Јавен интегритет-Стратегија против корупцијата, Public Integrity- A strategy against corruption, ОЕЦД достапен на следниот линк <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

План за разрешување на етичка дилема

1. Со каков проблем се соочувам и зошто е тешко да го решам?
2. Кој се е засегнат од мојата одлука?
3. Дали ми требаат повеќе информации?
4. Дали има некакви одредби во законодавството и внатрешните процедури кои се однесуваат на моето прашање?
5. Кои се аргументите за и против: кој од овие аргументи претставува вредност, кој е последица, а кој е изговор?
6. Кој е мојот заклучок?
 - Кои се негативните последици од мојата одлука?
 - Како можам да ги минимизирам овие последици?
7. Дали сум среќен/среќна со мојата одлука? (контролно прашање)

Етичко лидерство

Во насока на градење на интегритетот во институциите особено значајно е етичкото лидерство кое треба да го промовираат и предводат највисоките раководни структури. Интегритетот треба биде составен дел од профилот на раководните лица на сите нивоа во институциите, како и еден од критериумите за вработување, назначување и унапредување на раководни позиции. Институционалната структура треба да ги поддржи раководните лица во оваа мисија, преку соодветна организациска поддршка (внатрешна контрола, правни совети, инструменти за управување со човечки ресурси). Во таа насока потребно е да се имаат предвид и следните четири аспекти на етичкиот лидер, односно што треба да биде еден раководител кој има интегритет и успешно управува со својата институција.

Четири аспекти на етички лидер (раководител со интегритет) ²¹

Пример за **Етичките лидери треба да бидат свесни за тоа како се интегритет преку интерпретираат нивните одлуки и однесување од страна на**

²¹ Прирачник на ОЕЦД за јавен интегритет (OECD Public Integrity Handbook) достапен на следниот линк https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ac8ed8e8-en/1/3/6/index.html?itemId=/content/publication/ac8ed8e8-en&_csp_=676f6ac88ad48a9ffd47b74141d0fc42&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e8708

видлива акција **другите, да избегнуваат поведење кое може да се смета за доколку е тоа неконзистентно со правилата и вредностите на организацијата и да бидат подготвени да ги објаснат потребно причините за нивните одлуки и однесување, доколку е тоа потребно.**

Употреба на награди и санкции **Формалните награди и казни се неопходни алатки за спроведување на етичките стандарди. Ова се однесува не само на оние кои се директно засегнати, туку и за организацијата како целина. Сепак, треба да се внимава да се постигне вистинскиот баланс меѓу соодветно постапување по повредите на интегритетот и зачувување на почитта и избегнување на незадоволството. Докажано е дека санкциите можат да влијаат на моралниот компас на индивидуите. Односно, може да се добие впечаток дека правилата го диктираат однесувањето, на пр. Ако не е експлицитно спротивно на правилата, мора да биде во ред. Во оваа смисла, неформалните награди (одавање признание, укажување доверба) и санкциите (неодобрување од колегите) се подеднакво неопходни алатки.**

Комуникација за вредностите и правилата **Овој аспект вклучува отворени дискусии за донесување одлуки за интегритет на работното место, разјаснување на нормите и очекувањата и обезбедување насоки за оние кои се соочуваат со етички дилеми. Тоа вклучува потреба од отворена организациска култура каде што вработените се чувствуваат поддржани да излезат со етички дилеми и да бараат насоки преку соодветни канали.**

Поттикнување и зајакнување на вработените **Овој аспект сугерира дека етичките лидери им даваат можности на вработените да учествуваат во процесите на донесување одлуки и ги охрабруваат вработените да ги споделат своите перспективи и грижи. Зајакнувањето, исто така, вклучува помагање во поставување реални и мотивирачки цели и обезбедување на вработените со индивидуално внимание, обука и можности за професионален развој.**

1.4 Наменско, рационално и ефикасно управување со јавните ресурси

Државните институции демонстрираат отвореност, отчетност и инклузивност во дефинирањето на буџетските приходи и расходи водени од целта да го задоволат јавниот интерес и континуирано да ги подобруваат услугите за граѓаните. Во таа насока, покрај почитување на законската регулатива, институциите се обврзуваат

дека сите релевантни информации за јавните пари ќе ги стават на увид на јавноста овозможувајќи на тој начин надзор и контрола.

Државните институции се обврзуваат дека договорите за јавни набавки, како и другите видови на јавни договори ќе ги склучуваат почитувајќи ги начелата на економичност, ефикасност, конкуренција помеѓу економските оператори, транспарентност, еднаков третман на економските оператори и сразмерност.

Транспарентност на буџетот и буџетските трошења

Еден од најважните аспекти на интегритетот на една институција е буџетската транспарентност. Една од главните алатки е објавувањето на граѓански буџет на институцијата, односно поедноставена форма на буџетот со цел буџетските трошоци да се доближат до граѓаните и корисниците на услугите на институцијата. На едноставен начин, секој граѓанин треба да може да разбере како се планира буџетот, на кој начин се собираат средствата и како ќе се трошат буџетските средства. Други документи кои треба да се објават на веб страниците на институцијата се завршната сметка како и квартални и годишни финансиски извештаи.

Јавни набавки

Корупцијата во јавните набавки се смета за широко распространета во нашата земја. Оттука, во насока на градење на интегритетот на институциите потребно е да се обрне особено големо внимание токму на начинот на кој се спроведуваат овие постапки како и реализацијата на договорите за јавни набавки.

Интегритетот во јавните набавки може да се засили преку доследна примена за начелата предвидени со Законот за јавни набавки²², потоа антикорупциските одредби предвидени со Законот, како и со воведување на добра практика која ги надминува законските обврски и подразбира вградување на функционални механизми за превенирање на корупцијата во јавните набавки.

Начела на кои треба да се темелат постапките за јавни набавки се економичност, ефикасност, конкуренција помеѓу економските оператори, транспарентност, еднаков третман на економските оператори и сразмерност.

Закон за јавните набавки содржи конкретни антикорупциски одредби со кои е предвидено:

- обврска за договорниот орган (институцијата) да ги преземе сите потребни мерки во целиот циклус на јавната набавка (од планирањето, преку спроведување на постапката, сè до реализацијата на договорот) за навремено откривање на корупцијата и отстранување или намалување на штетните последици од неа;

²² Закон за јавни набавки, Службен весник на РСМ бр.24/19

- обврска за одговорните и раководните лица да ги даваат сите наредби на лицата за јавни набавки во писмена форма или преку електронска пошта, а за лицата за јавни набавки во иста таква форма да го одбијат извршувањето на наредбите или упатствата, ако се спротивни на Законот, и да бидат заштитени поради тоа;
- должност за лицата за јавни набавки, други лица ангажирани во институцијата, како и секое заинтересирано лице што има информации за сторена корупција да ги извести за тоа Државната комисија за спречување на корупцијата, Јавното обвинителство или друг надлежен орган;
- забрана за лицата вклучени во спроведувањето на јавните набавки да имаат ангажман, да примаат надоместок или да стекнуваат сопственост кај носителите на набавка со кои во последната година имале склучени договори поголеми од 5% од вредноста на сите договори и забрана за лицата што учествуваат во изработката на тендерската документација да бидат и понудувачи на тендерите.

За да можат да се почувствуваат вистинските ефекти од овие антикорупциски одредби значајно е со нив да бидат запознаени сите вработени во институциите.

Според граѓанските организации кои спроведуваат мониторинг на јавните набавки ²³ корупцијата во јавните набавки се манифестира преку:

- чести и значајни измени на плановите за јавни набавки, како и преку слабата реализација на плановите;
- откривање на инсајдерски информации за проценетата вредност на тендерот;
- избегнување на процесот на консултации со економските оператори преку “ техничкиот дијалог“;
- вештачко креирање на состојба на „крајна итност“ за да се примени нетранспарентната постапка на преговарање без претходно објавување на оглас;
- поставување дискриминаторски услови за учество на понудувачите;
- изготвување на дискриминаторски технички спецификации (опис на производот, односно услугата која е предмет на набавка);
- поставување на дискриминаторски критериуми за избор на најповолна понуда;
- овозможување на договарање на понудувачите;
- несоодветно превенирање на судирот на интереси;
- концентрација на јавните набавки кај одредена компанија;
- одолговлекување на одлуката за избор на најповолна понуда;
- поништување на тендерите кога не може да се избере фаворизирана фирма;
- недоследно следење на реализацијата на договорите;
- неоправдано склучување анекс-договори;
- нерационално трошење на јавните пари со склучување на договори за јавни набавки во кои поединечните цени на купените производи и/или услуги се повисоки од пазарните и

²³ Извештаи од мониторингот на јавни набавки, Центар за граѓански комуникации дестапни на следниот линк
https://www.ccc.org.mk/index.php?option=com_content&view=category&id=35&Itemid=117&lang=mk

- недоволна транспарентност и отчетност за јавните набавки.

Во насока на градење на интегритетот во сегментот на јавните набавки потребно е институциите да ги имаат предвид следните препораки:

- Изработка и примена на јасни интерни процедури за начинот на постапување на вработените и надворешните соработници во сите фази од процесот на јавните набавки, во коишто ќе биде вклучен и начинот на постапување во случаи на пријавување на корупција во јавните набавки.
- Идентификување, анализа и приоритизирање на корупциските ризици во јавните набавки и дефинирање на предлог мерки на намалување на ризиците од корупција.
- Поттикнување на лицата за јавни набавки, како и на други лица ангажирани во институцијата, како и секое заинтересирано лице кое има информации за сторена корупција да ги извести надлежните институции.
- Подобрување на процесот на планирање на јавните набавки, и во однос на потребата од предметот на набавка и во однос на неговата вредност.
- Примена на принципот на ротација на вработените како членови на комисиите за јавни набавки во поголемите институции и државни органи.
- Подготвување и имплементација на соодветни програми за континуирана професионална едукација на вработените, вклучувајќи ги темите за интегритет, етичко однесување и спречување на корупцијата во процесот на јавните набавки.
- Минимална примена на нетранспарентната постапка со преговарање без претходно објавување оглас, особено затоа што најчесто ја применуваат за преговарање само со еден понудувач и оттука се зголемуваат ризиците од корупција.
- Објавување на веб-страниците на институциите на сите релевантни информации и документи како што се плановите за јавни набавки со сите негови измени и дополнувања, огласите за јавни набавки и известувањата за склучен и за реализиран договор.

Спречување на корупцијата во јавните набавки е еден од клучните сегменти и на владината програма за борба против корупција, а во неа се предвидени дел од горенаведените мерки.

Јавно – приватно партнерство и други видови на јавни договори

Институциите треба да настојуваат постапките за склучување на сите видови договори кои произлегуваат од доделените надлежности да ги спроведуваат во транспарентна и конкурентна постапка која овозможува еднаков третман на сите учесници. Ова подразбира целосно и транспарентно објавување на сите огласи на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), впишување на сите податоци во соодветниот регистар при Министерството за економија и отчет и транспарентен процес на објавување на податоци од општините кои работат на соодветната проблематика.

Овој пристап мора да се применува во договорите за јавно-приватно партнерство, договори за доделување на концесии на државни ресурси, договори за закуп и продажба на државен имот и земјиште итн. Овие договори треба да бидат јавно

објавени овозможувајќи на тој начин увид и контрола од страна на сите засегнатите страни.

Користење на материјалните ресурси

Институциите имаат обврска да обезбедат максимално економично, ефикасно и ефективно управување и користење на материјалните средства, опремата и другите предмети што им се доверени и да го спречат нивното незаконито располагање и предизвикување на материјална штета.

Службените лица се должи да ги користат совесно и одговорно и исклучиво за вршење на функцијата државните простории, инвентарот, финансиските и техничките средства што им се ставени на располагање.

За да се остварат овие цели институциите треба да имаат јасни процедури за користење на службените возила, мобилни телефони и другите ресурси.

Согласно Кодексот за етичко однесување за членовите на владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата, носителите на извршни функции на секои шест месеци до членот на Владата назначен за одговорен за следење на спроведувањето на кодексот треба да доставува извештаи за службените трошоци направени при извршувањето на нивните јавни овластувања и должности, освен во ситуации кога јавното објавување на овие информации може да претставува безбедносен ризик. За отчетност пред граѓаните сите извештаи треба да бидат јавно достапни преку софтверско решение за прикажување и визуелизација на службените трошоци на официјалната веб-страница на Владата.

1.5 Транспарентност и пристап до информации од јавен карактер

Државните институции им обезбедуваат вистинити, соодветни, навремени и целосни информации на граѓаните и правните лица, притоа почитувајќи го правото на приватност и заштитата на личните податоци.

Институциите се обврзуваат на транспарентност и отчетност во своето работење овозможувајќи им на тој начин на граѓаните и сите заинтересирани страни увид и надзор врз нивното работење.

Службените лица не смеат да ги користат информациите со кои располагаат во вршењето на функциите, јавните овластувања и службените должности за остварување корист или предност за себе или за друг.

Транспарентноста е од витално значење за да се негува довербата на граѓаните во институциите на системот и ефикасно да се превенира, спречи и открие корупцијата. Транспарентност овозможува вклучувањето на јавноста во следење на јавните трошења, усвоените политики и донесените одлуки. Информациите им се потребни на граѓаните за да бидат информирани за своите права и обврски во општеството, за да можат да пристапуваат кон услугите што ги нудат јавните институции, за да можат да учествуваат во процесот на донесувањето одлуки и за да можат да бараат одговорност од властите.

Согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер „иматели на информации“ се органите на државната власт и други органи и организации утврдени со закон, органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, установите и јавните служби, јавните претпријатија, правни и физички лица што вршат јавни овластувања утврдени со закон и дејности од јавен интерес и политичките партии во делот на приходите и расходите кои треба да обезбедат слободен пристап до информации за сите правни и физички лица. Притоа, за „информација од јавен карактер“ се смета информација во која било форма што ја создал или со која располага имателот на информацијата согласно со неговите надлежности, додека пак „документ“ е записот на информацијата и може да има различна форма и карактеристики. Ова значи дека документите може да бидат пишан или печатен текст, но и карти, шеми, фотографии, слики, цртежи, скици, работни материјали, снимки и други материјали во дигитална форма.

Про-активна транспарентност

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер обезбедува два клучни начини на воспоставување на транспарентен и отчетен јавен сектор: објавување на документи, информации и податоци на иницијатива на институцијата (активна транспарентност), како и објавување на документи, информации и податоци, на барање на трето лице (реактивна транспарентност).

Потребата е институциите да имаат високо ниво на активна транспарентност односно да објавуваат што е можно повеќе информации на својата веб-страница и доколку имаат свои социјални канали и да ја демонстрираат подготвеноста нивното работење да биде ставено на јавен увид и контрола.

Законската основа за активната транспарентност на институциите се наоѓа во Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Овој закон, освен што пропишува обврска до институциите да одговорат на барањата за пристап до информации од јавен карактер, содржи и одредби за проактивно објавување информации, односно за самостојно објавување информации. Но, и низа други закони пропишуваат обврски за институциите да објавуваат информации врз проактивна основа. Станува збор за одредби во Законот за буџетите, во Законот за јавен долг, Законот за јавни претпријатија и др. Освен од регулативата, активната транспарентност произлегува и од практиката. Во светот се смета за добра практика кога една институција ги прави достапни до сите граѓани одговорите на прашањата што почесто ги добива во форма на барања за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Доброволно објавените информации им помагаат на граѓанските организации и на истражувачките новинари да изработуваат и да објавуваат истражувања што им

помагаат на граѓаните подобро да го разберат функционирањето на институциите, нивните права и обврски, начинот на којшто можат да влијаат врз донесувањето на одлуките што се рефлектираат врз нивното секојдневно живеење и работење, како и полесно да им пристапат на услугите што им ги нуди државата. Во принцип, една институција може проактивно да ги објави сите информации со коишто располага, освен оние за коишто во законот постојат исклучоци.

Кога објавуваат проактивно одредени информации, институциите треба да се раководат од тоа начинот на којшто ги објавуваат информациите да биде исплатлив и ефективен, односно да биде лесно достапен за најширок круг граѓани. Проактивно објавените информации треба да бидат лесно достапни и разбирливи, да можат да се употребат, да бидат релевантни (во соработка со граѓанските организации и новинарите може да се провери кои се релевантни информации) и да се ажурираат редовно.

1.6 Овозможување на заштитено пријавување од укажувачи

Институциите обезбедуваат услови за заштитено внатрешно пријавување со кое се пренесува сомневање или сознание дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши казниво, неетичко или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес.

Државните институции мора да имаат назначено овластеното лице за прием на пријави од укажувачи и да имаат усвоено процедура за заштитено пријавување со што се запознаени сите засегнати страни.

Институцијата ги охрабрува сите вработени, кандидати за вработување, волонтери, лица кои биле ангажирани за некоја работа, лица кои се или биле во деловен или друг однос со институцијата, како и лица кои користат или користеле услуги во институцијата, своите сознанија или сомнежи за казниво, неетичко или друго незаконито или недозволиво постапување во институцијата да ги пријават кај овластеното лице за прием на пријави од укажувачи.

Институцијата постапува по пријавите согласно Правилникот за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор. Притоа, институцијата е должна да ги информира потенцијалните укажувачи за процедурата за заштитено пријавување, законските одредби за заштита на укажувачи и за можноста за вршење заштитено надворешно пријавување до Министерството за внатрешни работи, надлежното јавно обвинителство Државната комисија за спречување на корупцијата, Народниот правобранител и други надлежни институции.

Заштитено пријавување е важен дел од откривањето на злоупотребите во институциите, претставува изнесување (откривање) на информации за работењето на поединци или цели структури во институциите. Со заштитеното пријавување се пренесува разумно сомневање дека е извршено, се врши или е веројатно дека ќе се изврши казниво или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес. Ова значи дека пријавувањето не мора да

биде само за дело кое веќе е извршено, но и доколку е веројатно дека ќе се изврши, односно се забележува и превентивна примена. Заштитата на укажувачите се одвива согласно Законот за заштита на укажувачите. Овој закон го уредува заштитеното пријавување, правата на укажувачите, како и постапувањето и обврските на институциите. Укажувачите не секогаш се вработени во самата институција. Малку е познато дека во ваква улога може да се јават и надворешни лица кои имале деловен или друг правен однос со институцијата. Тоа може да бидат кандидати за вработување, волонтери, лица кои биле ангажирани за некоја работа или извршувале некоја работа, како и лица кои користеле или давале услуги на / во институцијата.

Досегашната практика покажала дека овој механизам многу малку се користи во институциите. Затоа, институциите треба да работат на промоција на можноста за заштитено пријавување со тоа што пораките за поголема примена на механизмот „заштитено пријавување“ треба да доаѓаат од највисоките раководни структури за време на работни состаноци, давање интервјуа и изјави за медиумите итн. На интернет страницата на институцијата треба да бидат лесно достапни и видливи информации за воспоставениот систем за заштитено внатрешно пријавување (овластено лице, внатрешната процедура за прием на пријави од укажувачи) и пораки за поттикнување на заштитеното пријавување.

Услови за заштитено внатрешно пријавување

Институциите треба да ги обезбедат сите потребни услови за заштита на доверливоста, како и заштитата од било какви последици кон укажувачот. Министерот за правда има донесено Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор²⁴.

Согласно Законот за заштита на укажувачите раководните лица во институциите треба да назначат одговорно лице за прием на пријави доставени заради внатрешно пријавување (овластено лице). Имено, укажувачот го врши заштитеното внатрешно пријавување усно на записник или во писмена форма до лицето овластено од раководното лице во институцијата. Во институцијата каде што нема овластено лице за прием на пријави од укажувачи, заштитеното внатрешно пријавување се врши до раководното лице на институцијата.

Раководното лице пропишува внатрешни процедури за прием на пријави од укажувачи, издвојување и обработка на податоците од пријавите и презема мерки за обезбедување заштита на личните и други податоци кои се однесуваат на укажувачи и на пријави од укажувачи, а применувајќи ги прописите за заштита на личните податоци и заштита на класифицирани информации. Раководното лице до Државната комисија за спречување на корупцијата ги доставува следните податоци за овластеното лице: име и презиме; работно место; телефонски број за контакт; поштенска адреса и адреса на електронска пошта за прием на пријав. Овие податоците треба да се објават и на веб-страницата на институцијата заедно со Правилникот за заштитено внатрешно пријавување.

²⁴ Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор, Службен весник на РМ, бр. 46/2016

Овластеното лице изготвува полугодишен извештај за примени пријави од укажувачи кој содржи општи статистички податоци и податоци за оформени предмети по примени пријави.

Заштитено надворешно пријавување

Институциите меѓу вработените треба да ја промовираат и можноста за заштитено надворешно пријавување до Министерството за внатрешни работи, надлежното јавно обвинителство, Државната комисија за спречување на корупцијата, Народниот правобранител, инспекциските служби или други надлежни институции. Советот на Европа препорачува да не се воспоставува хиерархија во пријавувањето, бидејќи различен канал може да биде посоодветен за секој одделен случај.

Доколку пријавата е поднесена до повеќе институции тие меѓусебно соработуваат и го координираат постапувањето и си даваат правна и стручна помош, разменуваат искуства, планираат и договорно преземаат активности од нивна надлежност по прашањата изнесени во пријавата.

Министерот за правда има донесено Правилник за заштитено надворешно пријавување²⁵ во кое што се попрецизно утврдени обврските на институциите до кои укажувач извршил заштитено надворешно пријавување.

1.7. Управување со квалитет

Подобрување на услугите што им се нудат на граѓаните е врвен приоритет. Институциите треба да воспостават систем на работење преку кој постојано се унапредува работењето и процесите, се намалуваат ризиците и трошоците, а се подобрува мотивираноста на вработените и се следат вкупните резултати од работењето.

Унапредувањето на испораката и подобрувањето на квалитетот на работењето и на услуги што се нудат се врши преку одговорно планирање, управување и реализација на процесите и промовирање на култура на извонредност на јавната администрација, согласно меѓународниот стандард ИСО 9001, Заедничката рамка за процена – ЦАФ и други стандарди за квалитет во јавниот сектор.

Законот за воведување систем за управување со квалитетот и заедничка рамка за процена на работењето и давањето услуги во државната служба²⁶ вовеле обврска за сите институции да ги имплементираат следните два стандарди за квалитет: ИСО 9001 и Заедничката рамка за процена – ЦАФ.

Стандард за квалитет ИСО 9001

²⁵ Правилник за заштитено надворешно пријавување, Службен весник на РМ, бр. 46/2016

²⁶ Законот за воведување систем за управување со квалитетот и заедничка рамка за процена на работењето и давањето услуги во државната служба, Службен весник на РМ бр.69/2013

ИСО 9001 е создаден од страна на Меѓународната организација за стандарди (ISO) и неговата цел е да обезбеди системи за управување со квалитет кои ќе им помогнат на организациите ефикасно да работат и да ја воведат методологијата по најдобри практики. ISO 9001 ги специфицира основните барања за систем за управување со квалитет што организацијата мора да ги исполни за да ја демонстрира својата способност постојано да обезбедува производи (кои вклучуваат услуги) кои го зголемуваат задоволството на клиентите и ги задоволуваат применливите законски и регулативни барања.

Во моделот се прикажани пет принципи, каде секој принцип одредува сет на барања, постапки и процеси кои треба да се разгледаат за имплементација на системот:

- 1) Општи барања за системот за управување со квалитет и документација,
- 2) Одговорност, фокусирање, политика, планирање и цели на раководството,
- 3) Управување со ресурсите и распределба,
- 4) Реализација на производ/услуга и управување со процесите и
- 5) Мерење, следење, анализа и континуирано подобрување.

Најновата верзија на овој стандард е ИСО 9001:2015 и институциите кои се уште ја имаат постарата верзија ИСО 9001:2015 ќе треба да направат надоградба.

Заедничката рамка за проценка ЦАФ

Заедничката рамка за проценка ЦАФ²⁷ е прв европски инструмент за управување со квалитет специјално прилагоден и изработен за јавниот сектор. ЦАФ е алатка која овозможува подобрување на квалитетот на услугите кои ги нуди ЕЛС, го евидентира напредокот во сите области од работењето и може да го подобри задоволството и мотивираноста на вработените. Целта на заедничката рамка за проценка е да биде катализатор / алатка за целосен процес на подобрување во рамките на организацијата и истата има за цели:

- да ја запознае јавната администрација со културата на извонредност и принципите на целокупно управување со квалитет;
- да ги води институциите постепено по целосно усогласен Демингов циклус "планирај-спроведи-провери-дејствувај";
- да го олесни самооценувањето на јавната организација со цел да се добие добра претстава за степенот на достигнувања и да се предложат мерки за подобрување на резултатите од работењето; да има улога на мост помеѓу различните модели што се користат во управувањето со квалитетот, и во јавниот и во приватниот сектор; и
- да го олесни учењето помеѓу организациите од јавниот сектор²⁸.

Согласно законот, институциите треба да воспостават работно место кое го координира процесот на имплементација на стандардите и инструментите за управување со квалитет. Национална контакт-точка, односно ресурсен центар за ЦАФ е

²⁷ На англиски Common Assessment Framework - CAF

²⁸ Повеќе за ЦАФ Моделот може да се најде во: „Подобрување на квалитетот на јавниот сектор преку заедничката рамка за проценка“, ОБСЕ, 2017. Достапно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/7/373762.pdf>

Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) и оние институциите кои се уште не го примениле ЦАФ треба да стапат во контакт со МИОА за добијат поддршка во процесот. Институциите треба да се осигураат дека вработените ќе учествуваат на обуките за примена на ЦАФ моделот организирани од страна на МИОА. МИОА има подготвено насоки и упатства за воведување на ЦАФ-моделот и истите се достапни на интернет страницата на МИОА. Институциите можат да применуваат и други стандарди за квалитет во јавниот сектор. Доколку институцијата имаат потреба од воведување на повеќе ИСО или македонски стандарди тогаш се пристапува кон воведување на интегриран систем за управување составен од повеќе стандарди каде основата е ИСО 9001.

2. Спроведување и поддршка на системот за интегритет

За да овозможат ефикасно спроведување на системот за интегритет, институциите треба да се посветени на градење на капацитетите на сите службени лица во процесот на исполнување на обврските кои произлегуваат од примената на политиката на интегритет, да назначат лице за интегритет за поддршка на процесот, редовно да ги проценуваат ризиците од корупцијата и да преземаат соодветни мерки за нивно надминување и да овозможуваат непречено пријавување на непочитување на обврските кои произлегуваат од системот за интегритет. Градењето на капацитети се одвива преку редовна едукација на вработените за соодветна примена на стандардите за интегритет по пат на обуки, како и со овозможување на советување за сите дилеми кои можат да се јават кај службените лица во секојдневното работење.

2.1. Градење на капацитетите за примена на елементите на кои почива системот за интегритет

Градењето на капацитети се одвива преку редовна едукација на вработените за соодветна примена на елементите на кои почива системот за интегритет по пат на обуки, работилници, семинари како и со овозможување на советување за сите дилеми кои можат да се јават кај службените лица во секојдневното работење.

Не е доволно институцијата само да се заложи за нулта толеранција за корупцијата, туку сите службени лица треба да бидат добро запознаени со политиката на интегритет, законската рамка, нивните обврски и задолженија, како и дисциплинските, кривичните и други постапки кои можат да бидат покренати и можните последици.

Во одржливите системи на интегритет, мотивот за придржување кон правилата не се заснова само на стравот од можните последици, односно евентуалната дисциплинска или кривична постапка. Разбирањето на последиците од корупцијата има важна превентивна улога. Сите службени лица во институцијата треба да бидат во можност да предвидат како одредено коруптивно однесување директно влијае врз квалитетот на живот на сите граѓаните. На тој начин, ќе се намали и толеранцијата на корупцијата, како и солидарноста со колешки и колеги кои ги прекршиле пропишаните норми. Разбирањето на последиците од корупција може да се поттикне преку дискусии, работилници и обуки. Односно, сетот на обуки за поттикнување на интегритетот и

спречување на корупцијата треба да содржи и компоненти кои ќе се фокусираат токму на директните и индиректните последици од корупција. Препорачливо е овие обуки да се испланираат во годишниот план за стручно усовршување.

2.2 Назначување на лице за интегритет

За да се обезбеди ефикасно спроведување на системот за интегритет раководното лице на институцијата назначува лице за интегритет. Лицето за интегритет, треба да поседува соодветни професионални компетенции, персонални вештини и морални карактеристики, и ги има следните задачи:

1. Следење на усогласеноста со прописите:

- Да го координира спроведувањето на елементите на системот за интегритет во институцијата ;
- Да работи на процеси за внатрешна усогласеност
- Да дава предлози за надминување на детектираните ризици од корупција
- Да ги советува службените лица за примена на елементите на системот за интегритет
- Да ги советува службените лица за постапување во ситуации кога имаат етички дилеми;
- Да дава совети и препораки за раководното лице во институцијата

2. Подигнување на свеста и едукација

- Да е вклучено и да биде консултирано во процесот на градење на капацитетите на службените лица за соодветна примена на системот на интегритет преку постојана едукација, комуникација и консултации;
- Редовно да е информирано за спроведените Анализи и податоците за повреди на етичките кодекси и преземените мерки за нивно надминување
- Да ги прибира анализите и податоците релевантни за политиките и процедурите со цел да дава насоки за унапредување на системот на интегритет;
- Да предлага обуки за вработените поврзани со системот за интегритет

3. Информирање

- Да ги запознава граѓаните и сите засегнати страни со сите релевантни инфомации за системот за интегритет овозможувајќи им пријавување на случаи на непочитување на елементите на кои почива интегритетот, итн.

4. Соработка со ДКСК

- Да известува периодично до ДКСК. Лицето за интегритет е контакт точка што ја олеснува комуникацијата меѓу ДКСК и институцијата во рамки на спроведувањето на системот за интегритет

Назначувањето на лице за интегритет е согласно препораката на ГРЕКО за назначување на одговорни лица за советување во областа на интегритетот, судирот на интереси, примањето подароци и сл. на централно ниво.

Институциите треба да направат јасна разлика помеѓу надлежностите на лицата за интегритет и лицата за заштитено пријавување.

2.3. Проценка на ризиците од корупција и утврдување на соодветни мерки за справување со нив

Институциите имаат обврска редовно да ги проценуваат ризиците од корупција и соодветно на тоа да преземаат мерки за надминување на ризиците кои го загрозуваат интегритетот на институцијата. На ризикот од корупција се гледа како на кој било вид на внатрешна или надворешна слабост или постапка која претставува можност за појава на корупција во рамките на државни органи, јавни претпријатија и други институции од јавниот сектор и кој ги вклучува прашањата за судир на интереси, неспоивост на функции, примање подароци и други нелегални плаќања, лобирање, недостаток на систем за заштита на укажувачи, измами, несоодветно користење на овластувањата, дискрециони овластувања, финансирање на политички партии и кампањи спротивно на закон, тргување или недозволено користење на информации, транспарентност на постапки и документи и други прашања од значење за интегритетот.

Во документот „Насоки за проценка на ризикот од институционална корупција во Република Северна Македонија“²⁹ се темелно разработени шестте чекори кои се наменети за проценка на ризик од институционална корупција со цел да овозможат и да го олеснат практичното спроведување на самопроценка на институцијата во согласност со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, Насоките за управување со ризик на Министерството за финансии од 2018 година и Прирачникот за управување со ризиците од корупција.

Чекори во проценката на ризик од институционална корупција

- Чекор 1 **Подготвителна фаза**
- Чекор 2 Идентификување на ризиците од корупција
- Чекор 3 Анализа и евалуација на ризиците и тековни мерки
- Чекор 4 Идентификување и планирање на решенија/ мерки/ препораки
- Чекор 5 Изготвување Регистар на ризици
- Чекор 6 Имплементација и мониторинг на проценката на ризик од институционална корупција

²⁹ Насоки за проценка на ризикот од институционална корупција во РСМ развиен во рамки на проектот „Промовирање на транспарентност и одговорност на јавната администрација во Северна Македонија“ а достапен на следниот линк https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/02/ProTRACCO-Guidelines-for-institutional-CRA_%D0%9C%D0%9A.pdf

Чекор 1:Подготвителна фаза на проценката на ризик од корупција

Проценката на ризик од корупција во Република Северна Македонија е законска обврска. Во оваа фаза раководителот на институцијата треба да донесе или да ја ажурира, веќе донесена формална одлука или решение во кое се констатира дека институцијата ќе спроведе проценка на ризик од корупција. Овој документ треба да содржи кратко објаснување на законската обврска дека сите институции треба да имаат соодветен процес за управување со ризикот и зошто е тоа потребно; информација за тоа кој е одговорен за управување со ризик и за проценка на ризик од корупција (функции и целосни имиња) заедно со објаснување на нивните задачи.

Чекор 2: Идентификување на ризиците од корупција

Институцијата која ја врши самопроценката ги прибира сите релевантни документи кои можат да се користат како извор на информации со цел да се идентификуваат ризиците од корупција. Се препорачува да се приберат најмалку следниве нешта: законски прописи кои се релевантни за институцијата; интерни акти; интерни документи (интерни и ревизорски извештаи, дисциплински мерки, итн.органограм на институцијата со сите работни процеси, годишни интервјуа со вработените во институцијата); надворешни документи (ревизорски и инспекциски извештаи, извештаи на ДКСК; извештаи во медиумите, жалби од граѓани доставени до ДКСК, јавно мислење, кривични пријави итн.).

Ризиците од корупција кои се веќе утврдени во дефиницијата на Законот за спречување корупција и судир на интереси и треба да се земат предвид се:

- судир на интереси,
- подароци и спонзорства,
- незаконски спроведени постапки за јавни набавки и финансии и други плаќања
- незаконско влијание во постапка за вработување, назначување и разрешување на/ од раководни позиции, незаконски барања,
- немање заштита на укажувачите,
- некомпатибилност на функциите,
- ограничувања за деловна активност за време и по завршување на функцијата,
- забрана за злоупотреба на официјални податоци, трговија и неовластено користење на информации, лобирање,
- дискрециони овластувања (несоодветно користење на овластувањата),
- недоставување анкетни листови.

За сите идентификувани ризици од корупција институцијата треба да утврди индикатори, т.е. подризици. Во документот Насоки за проценка на ризикот од институционална корупција во РСМ веќе се идентификувани подризиците кои значително ќе го поедностават процесот. На овој начин, формуларите кои содржат индикатори (подризици) и кои се дадени во документот ќе им помогнат на институциите во правењето самопроценка кога станува збор за идентификување на ризиците од корупција.

Ризиците кои се делумно контролирани или не се контролирани треба дополнително да се евалуираат со користење на два фактори:

- Веројатноста идентификуваниот ризик да се случи (веројатноста се однесува на зачестеноста од тоа да се случи ризикот),

- Влијанието на ризикот, т.е. ефектите или последиците кои произлезат доколку се случи ризикот (ефектите се однесуваат на последиците предизвикани од тоа што се случил некој настан).

На овој начин се утврдува дали ризикот има ниско, средно или високо ниво на влијание и веројатност.

Чекор 3: Анализа и евалуација на ризиците и тековните мерки

Во оваа фаза треба да се идентификуваат и анализираат постојните контролни мерки во споредба со ризиците кои биле идентификувани. Доколку овие внатрешни контроли и мерки се соодветни и ефикасни, во тој случај е помалку веројатно дека би дошло до идентификуваните ризици, или тие би имале големи последици односно влијанија.

Резултат од оваа анализа ќе биде да се утврди дали некој ризик е:

- а) контролиран (мерките се доволни и соодветни),
- б) делумно контролиран, (ажурирање или дополнување на мерката) или
- в) не е контролиран (не постојат мерки или истите не се адекватни).

Чекор 4: Идентификување и планирање решенија/мерки/препораки

Откако е направена евалуација на ризиците следува идентификување на контролните мерки за сите ризици означени со средно или високо ниво на влијание и веројатност.

Мерките треба да бидат прилагодени на конкретната институција каде се прави проценка на ризикот од институционална корупција. Не сите контра мерки можат да се користат во сите институции и не можно однапред да се идентификуваат сите дополнителни мерки.

По идентификацијата на ризиците и на нивните контра мерки неопходно е да се дефинираат крајните рокови за имплементација на секоја контролна мерка. Роковите треба да бидат дефинирани по периоди наместо по датуми, затоа што ова подобро ќе одговара на логиката на регистарот на ризик.

Чекор 5: Изготвување Регистар на ризици

Кога ќе бидат идентификувани сите контролни мерки за сите ризици или подризици, институцијата треба да назначи одговорно лице кое ќе води смета за спроведување на предложените контролни/ превентивни мерки, како и роковите за имплементација на секоја контролна/превентивна мерка.

Сите ризици, мерки за надминување на ризиците, одговорни лица и рокови кои биле идентификувани сега ќе треба да се организираат во единствен документ наречен регистар на ризици. Овој регистар треба да ги содржи следниве информации:

- ризици и подризици,
- проценка на веројатноста и влијанието на идентификуваните ризици
- мерки за справување со ризиците/подризиците,
- лица одговорни за имплементација на мерките,
- лица одговорни за контрола на имплементацијата – временска рамка (рокови за имплементација на сите мерки).

Чекор 6. Имплементација и мониторинг на проценката на ризик од институционална корупција

Регистарот на ризик и проценката на ризик од корупција мора да бидат одобрени и потпишани од раководителот на институцијата. Проценката на ризик од институционална корупција подразбира и:

- редовно следење на имплементацијата на контролните мерки (се препорачува на секои 3 месеци, но одлуката ќе ја донесе раководителот на институцијата) и
- повремени проверки за ризици (контроли) секоја година (ова значи повторно да се направи проценка на ризик од институционална корупција) или ако нешто се случило (случај на корупција итн.).

2.4 Овозможување на пријавување на непочитување на обврските кои ги наметнува системот за интегритет

Во насока на успешна примена на системот за интегритет од исклучително значење е институциите не само да го овозможуваат, што им е законска обврска туку и да го охрабруваат пријавување на непочитувањето на обврските кои произлегуваат од системот за интегритет. Секоја форма на коруптивно, несоодветно, неетичко или неморално однесување треба да биде препознаена од страна на највисоките управувачки структури и санкционирана.

Силната заложба за спроведување на системот за интегритет на раководството ќе биде операционализирана само доколку обврските се применува подеднакво од сите, без разлика на нивната позиција, како и без разлика за тоа дали станува збор за „помало“ или „поголемо“ прекршување. Овие стандарди треба да бидат уште повисоки кога прекршувањето доаѓа од лица кои се на повисоки раководни позиции, советнички и советници и кои треба да бидат пример за етичко и професионално однесување отпорно кон корупција.

Дисциплинско, прекршочно и кривично санкционирање

Кон секоја пријава за неетичко или коруптивно однесување треба да се постапи со должно внимание и да се примени соодветната постапка согласно законските прописи.

Вообичаено, повредата на законските и етичките норми повлекува дисциплинска, прекршочна или кривична одговорност. Во случај на кривично дело, се покренува кривична постапка до надлежното јавно обвинителство. Дисциплинска постапка се поведува во рамките на самата институција, додека прекршочна одговорност се утврдува од страна на Државна комисија за спречување на корупцијата, Државен управен инспекторат, Инспекторат за труд, Агенција за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер итн.

Информирање и вклучување на граѓаните

За ефикасна имплементација на системот за интегритет многу е значајно и запознавање на граѓаните и сите засегнати страни со обврските кои произлегуваат од воведениот систем за интегритет и информирање на граѓаните за ефектите од имплементацијата на системот за интегритет.

На овој начин граѓаните ќе бидат запознаени со напорите што институцијата ги презема за силување на својот интегритет и ќе бидат охрабрени да дадат придонес во тој комплексен процес и да ги користат механизмите за заштитено пријавување во насока на обелоденување на сите неправилности во работењето на институцијата.

Во насока на информирање на граѓаните и нивно поттикнување да придонесат од своја страна кон градењето на интегритетот на институцијата можат да се користи веб страницата на самата институција, социјалните мрежи и медиумите.

3. Следење и известување за примената на системот за интегритет

Со оглед на тоа што системот за интегритет се состои од повеќе елементи кои се испреплетени и се засноваат врз различни закони, институциите се соочуваат со обврски за следење и известување по повеќе основи. На овие обврски не треба да се гледа како на административен товар, туку како на можност институцијата да ги следи сопствените постигнувања и да ги искористи добиените сознанија за натамошно унапредување на интегритетот.

Институциите треба да овозможуваат двостепен систем на следење на примената на системот за интегритет. Прво, на ниво на самите институции, а второ, од страна на надлежната институција, Државната комисија за спречување на корупцијата.

3.1 Следење на ниво на институција

На ниво на институција, целта на следењето на системот за интегритет е да се утврди ефикасноста на применетите политики и процедури кои овозможуваат доследна примена на елементите на интегритет, како и за мерење на резултатите од применетите мерки за намалување на ризиците од корупција.

Процесот за имплементација, следење и известување за примената на системот за интегритет го координира лицето за интегритет. Институциите треба да спроведуваат и внатрешни контроли за проверка на примената на системот за интегритет преку вклучување на внатрешната ревизија.

Добиените сознанија од процесот на следење како и спроведените интерни контроли се користат за унапредување на системот за интегритет, односно интерните политики и процедури, како и на мерките за намалување на ризиците од корупција.

Во насока на унапредување на системот за интегритет во институциите значајно е да се развијат јасни индикатори кои ќе можат да ја квантифицираат промената односно да

покажат дали има напредок или назадување во процесот со справување со корупцијата преку засилување на интегритетот во институциите.

Активното следење на спроведувањето на политиката на интегритет може дополнително да вклучува и информации поврзани со:

- Собирање и анализа на податоците за повреди на обврските кои произлегуваат од системот за интегритет, утврдување на трендови преку анализа на дисциплинските постапки и други постапки;
- Мерење на запознаеноста на вработените и потребите за натамошна доедукација и поддршка, преку анкети со вработените, пополнување на прашалници пред и после обуките;
- Спроведување на истражување на јавното мислење и можност за пополнување на прашалници од страна на корисниците на услугите на институцијата.

Податоците за спроведувањето на политиката на интегритет се во поддршка на системот на интегритет. Утврдените податоци ќе овозможат соодветен увид во доследното почитување на системот за интегритет, функционирањето на системот за дисциплински постапки и крајно евалуација на ефектите од применетите мерки за справување со ризиците од корупција. На овој начин, директно ќе се подобри нивото на меѓуинституционална координација и ќе се придонесе кон унапредување на системот за интегритет.

Во рамките на институцијата треба да се дефинира и начинот на известување на сите вработени, но и на засегнатите страни за наодите од следењето на примената на системот за интегритет.

3.2 Следење од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата

Институциите имаат обврска да соработуваат со Државната комисија за спречување на корупцијата овозможувајќи ѝ да го следи спроведувањето на системот за интегритет. Врз основа на добиените информации Државна комисија за спречување на корупцијата ќе дава препораки, насоки и укажувања кон успешна имплементација на системот на интегритет.

За таа цел институциите со потпишувањето на Политиката на интегритет се обврзуваат на:

- Имплементација на системот на интегритет согласно насоките од Државната комисија за спречување на корупцијата
- Точно и навремено информирање на Државната комисија за спречување на корупцијата за сите активности преземени во насока на примена на системот за интегритет, врз основа на воспоставена методологија и софтверско решение развиено од страна на Државната комисија
- Доследното спроведување на добиените препораки, насоки и укажувања од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата во однос на јакнење на интегритетот на институциите.

АНЕКС: Список на релевантното законодавство (по области) заедно со поважни подзаконски акти

СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА И СУДИР НА ИНТЕРЕСИ

Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Службен весник на РМ бр. 12/2019

[Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 година](#)

ЕТИЧКИ КОДЕКСИ

[Кодекс за административни службеници](#)

[Кодекс за етичко однесување за членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата](#)

УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

Закон за вработени во јавниот сектор, Службен весник на РСМ бр. 27/14, 199/14,27/16,35/18,198/18

Закон за административни службеници, Службен весник на РМ, бр. 27/2014, 199/2014, 48/15.

Подзаконски акти за административни службеници, за вработени во јавниот сектор и други подзаконски акти <https://aa.mk/podzakonski-akti.nspk>

ЈАВНИ НАБАВКИ

Закон за јавните набавки, Службен весник на РМ бр.24/2019

[Кодекс на однесување при спроведување на јавните набавки](#)

Останати документи достапни: <https://www.bjn.gov.mk/category/podzakonski-akti-zin/>

ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Закон за слободен пристап до информациите од јавен карактер, Службен весник на РСМ“ бр.101/2019

[Упатство за начинот и постапката за спроведување на ЗСПИЈК](#)

[Правилник за формата и содржината на образецот на Барањето за пристап до информации од јавен карактер](#)

Национален акциски план за Отворено Владино Партнерство

ЗАШТИТЕНО ПРИЈАВУВАЊЕ

Закон за заштита на укажувачите, Службен весник на Република Македонија бр. 196/2015, 35/18

[Правилник за заштитено пријавување во институциите од јавниот сектор](#)

[Правилник за заштитено надворешно пријавување](#)

УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИК

Предлог Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, декември 2020 година

Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, Службен весник на РМ бр.90/2009, 188/2013 и 192/2015

[Стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор](#)

[Прирачник за финансиско управување и контрола](#)

[Насока за управување со ризиците](#)

[Насоки за управување со ризикот од измама и корупција](#)

[Насоки за утврдување на критични работни места](#)

[Насоки за проценка на ризикот од институционална корупција во Република Северна Македонија](#), изготвени во рамките на проектот „Промовирање транспарентност и одговорност во јавната администрација“ финансиран од ЕУ. Ноември, 2020.

Останати документи релевантни за внатрешната финансиска контрола <https://finance.gov.mk/%d1%86%d0%b5%d0%bd%d1%82%d1%80%d0%b0%bb%d0%bd%d0%b0-%d0%b5%d0%b4%d0%b8%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d1%85%d0%b0%d1%80%d0%bc%d0%be%d0%bd%d0%b8%d0%b7%d0%b0%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d0%bd-3/>

УПРАВУВАЊЕ СО КВАЛИТЕТ

Закон за воведување систем за управување со квалитетот и заедничка рамка за процена на работењето и давањето услуги во државната служба, Службен весник на РМ бр.69/2013

[Упатство за воведување на заедничка рамка на процена, формирање и работа на тим за процена, процена на состојбите и подготвување на извештај за состојбите](#)

[Упатство за подготвување и донесување на план за подобрување на состојбата во постапката за заедничката рамка на процена](#)