



Проектот е финансиран
од Европската Унија



Промовирање на транспарентност и одговорност на јавната администрација



EuropeAid/139891/DH/SER/MK

ProTRACCO

Promoting Transparency and Accountability in Public Administration

Концепт за интегритет на Северна Македонија

Овој извештај е изготвен од страна на конзорциум предводен од ПРАЈСВАТЕРХАУСКУПЕРС (PwC). Наодите, заклучоците и толкувањата изразени во овој документ се исклучиво на конзорциумот и не треба да се смета дека, на било кој начин ги одразуваат политиките односно мислењата на Европската комисија.

Проектот е имплементиран од:



ПРЕДГОВОР

Овој извештај е изготвен во рамки на проектот „Промовирање на транспарентност и одговорност во јавната администрација“ (ПроТРАКО) финансиран од Европската унија, во согласност со Активноста 1.2.1 „Поддршка при развивање на концепт за интегритет.“

Извештајот го изготви тим на експерти составен од:

Кристина Тарна (Лидер на задачата), и

М-р. Симона Х. Босигер

Целосниот надзор, координација и контрола на квалитет го изврши:

Пшемислав Мусиалковски, Тим лидер на Проектот и експерт за антикорупција.

Авторите изразуваат благодарност до државните институции и професионалци во Северна Македонија, особено до **Државната комисија за спречување на корупција** за нивниот придонес и соработка во изготвувањето на овој извештај.

Содржина

1. ГЛАВА I. Вовед во Концептот за интегритет	7
1.1 Историјат	7
1.2 Дефинирање на поимите употребени во Концептот за интегритет	8
1.3 Опсег на концептот за интегритет	10
1.4 Одговорности во рамките на концептот за интегритет	10
2. ГЛАВА II. Воспоставување на институционална клима за интегритет	14
Барања за интегритет за сите сектори	14
Барања за интегритет на јавниот сектор	15
2.1.1 Вработување засновано на заслуги, унапредување, лидерство и награди	15
2.1.2 Почитување на некомпатибилностите и ограничувањата	16
2.1.3 Поднесување изјава за имотната состојба и интересите	17
2.1.4 Управување со судир на интереси	17
2.1.5 Правила за подароци	18
2.1.6 Кодекси на етика	19
2.1.7 Транспарентност, отвореност и пристап до информации од јавен карактер	20
2.1.8 Транспарентни јавни набавки и ефикасно управување со ресурсите	21
2.1.9 Ограничувања по вработувањето (пантофлаж / вртежни врати)	22
2.1.10 Заштита на укажувачите	22
2.1.11 Нетолеранција на повреди на интегритет	23
Барања за интегритет на политичкиот сектор	25
2.1.12 Транспарентност на финансирањето на политичките партии и финансирањето на изборните кампањи	25
2.1.13 Кодекс на етика за политички партии и парламентарци	26
2.1.14 Судир на интереси, изјави за имотна состојба и интереси за кандидати на избори и кандидати за политички назначувања	27
2.1.15 Почитување на правилата за лобирање од страна на политичарите	27
Барања за интегритет на приватниот сектор (поврзани со јавниот сектор)	28
2.1.16 Воздржување од вработување на поранешни јавни службеници за време на периодот на ограничувања по вработувањето (пантофлаж / вртежни врати)	28
2.1.17 Почитување на правилата за јавни набавки	28
2.1.18 Почитување на правилата за лобирање од страна на деловните субјекти	28
3. ГЛАВА III. Поддршка на институционална клима за интегритет	29
Истражување, едукација и подигање на свеста за интегритет и борба против корупцијата	29
Упатства, методологии, софтвер за поддршка во спроведувањето на алатките за интегритет и антикорупција	30

4. ГЛАВА IV. Контрола на интегритет	30
Одговорности за контроли на интегритет	30
Контроли на интегритет во институциите од страна на раководителите	31
4.1.1 Кодекс на етика.....	31
4.1.2 Проценка на ризик од корупција	31
Контроли на интегритет во институциите од страна на специјални државни тела	31
4.1.3 Мандат на Државната комисија за спречување на корупција	31
4.1.4 Мандат на Државниот управен инспекторат.....	32
4.1.5 Мандат на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации 32	
4.1.6 Мандат на Бирото за јавни набавки	32
4.1.7 Мандат на Државниот завод за ревизија	32
4.1.8 Мандат на Министерството за правда	32
4.1.9 Мандат на Управата за јавни приходи	32
4.1.10 Мандат на Државната изборна комисија.....	32
Секторски и национални контроли на интегритетот од страна на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК)	33
4.1.11 Проценка на ризик од секторска корупција (секторска проценка на интегритет)..	33
4.1.12 Докажување на корупција (антикорупциски преглед на законодавството)	33
5. ГЛАВА V. Санкционирање на недостаток на интегритет	33
5.1. Формулари за одговорност за повреди на интегритет	33
5.2 Механизми за санкционирање по сектори	34
5.2.1 Повреда на интегритетот во јавниот сектор	34
5.2.2 Повреда на интегритетот во политичкиот сектор.....	35
5.2.3 Повреда на интегритетот во приватниот сектор	36
6. ГЛАВА VI. Препораки	36
6.1 Подобрување на системот за интегритет	36
6.2 Изработка на национални и / или секторски стратегии за интегритет	37
6.3 Изработка на секторска методологија за проценка на интегритет	37
6.5 Спроведување на истражување, анкетирање и циклично испитување на интегритетот	38

АНЕКС 1: МАПИРАЊЕ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО ЗА ЈАВЕН, ПОЛИТИЧКИ И ПРИВАТЕН ИНТЕГРИТЕТ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ:

ДКСК	Државна комисија за спречување корупција
ПРК	Проценка на ризик од корупција
МФ	Министерство за финансии
МП	Министерство за правда
РСМ	Република Северна Македонија
ЗАС	Закон за административни службеници
ЗСКСИ	Закон за спречување на корупција и судир на интереси
ЗВЈС	Закон за вработените во јавниот сектор
ЗЗУ	Закон за заштита на укажувачи
ЗФПП	Закон за финансирање на политички партии
ЗКРСДСОС	Законот за користење и располагање со ствари во државна сопственост и со ствари во општинска сопственост
Кодекс на етика на Владата	Кодекс на етика за членовите на Владата и на јавните службеници назначени од Владата
ЗСПИЈК	Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер
ЗВСУК	Закон за воведување на систем за управување со квалитет и заедничка рамка за проценка на работењето и обезбедување услуги во државната служба

ЗЈН	Закон за јавни набавки
ДКЖЈН	Државна комисија за жалби по јавни набавки
ДЗР	Државен завод за ревизија
УЈП	Управа за јавни приходи
ДИК	Државна изборна комисија
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
АПРАС	Академија за професионален развој на административни службеници

Концепт на интегритет

1. ГЛАВА I. Вовед во Концептот за интегритет

1.1 Историјат

Изработката на Концептот за интегритет на Северна Македонија (PCM) е активност која е дел од Државната програма за спречување и репресија на корупцијата, спречување и намалување на појава на судир на интереси, и претставува дел од Акциониот план за 2016 – 2019¹ година. Според овој План, елементите на Концептот за интегритет ги опфаќаат: кодексот на етика; оперативните стандарди и процедури; проценките на ризикот од корупција; политиката на интегритет; внатрешните контроли; обуки; внатрешните канали за пријавување; управувањето (судир) на интереси; пријавувањето и (транспарентноста). Тековниот Акционен план на Стратегијата за реформи во јавната администрација 2018-2022² година, има за цел да го зајакне интегритетот на институциите. За таа цел, Планот бара да се изврши анализа на спроведувањето на интегритетот и на етиката на политичко и професионално ниво, како предуслов за механизмот за управување со ризик, како и, ажурирање на политиките и мониторингот, врз основа на јасно дефинирани индикатори.

Во септември 2020 година, *Проектот за промовирање на транспарентност и одговорност на јавната администрација во Северна Македонија*, финансиран од ЕУ, нарача да се подготват препораки за изработка на Концепт за интегритет (стратешки документ), заедно со компаративна анализа на концептите за интегритет во други земји (заедно со подготовка на анализата на националното законодавство, коешто ги уредува интегритетот и етиката)³.

Уште од почетокот на мисијата, претставниците на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) појаснија дека идејата за изработка на Концепт на интегритет е поврзана со опсежните дискусии од изминатата декада, во врска со плановите за интегритет, кои претставуваат заклучок од проценката на ризик од корупцијата (ПРК). Иако ПРК секогаш се сметаше како област на експертиза на ДКСК, ПРК беше вклучена како дел од процесот на управување со ризик пропишан за јавните институции, според законодавството со кое се уредува јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК), чијашто имплементација требаше да ја врши Министерството за финансии (МФ). Сепак, овој пристап ја спречи ДКСК да се вклучи во работата на, како што се чинеше, нејзината очигледна област на надлежност. Затоа, ДКСК дојде до заклучок дека е потребен поширок приказ, во форма на концепт за интегритет, кој ќе му овозможи на ДКСК да изработи различни алатки, како што се: следење на обврските за интегритет на централно / локално ниво; програма за обука за интегритет; секторска проценка на интегритетот (како дополнување за институционалната ПРК).

Врз основа на проектните задачи на мисијата и очекувањата кои ги наведе ДКСК, овој труд претставува нацрт Концепт за интегритет со препораки како да се доразвие истиот концепт во иднина, како и образложение за неговата очекувана примена, во согласност

¹ Под стратешка цел 1: Зајакнување на институционалниот систем и законодавството за спречување на корупција и судир на интереси, 1.1. Област: Интегритет и етика во институциите на сите нивоа.

² Под приоритетна област 3: Одговорност, отчетност и транспарентност, Државна цел 3.3: Зајакнување на интегритетот на институциите, мерка 3.3.1. Зајакнување на интегритетот и етиката на политичко и професионално ниво.

³ Цел: „Зајакнување на етиката, интегритет, транспарентност и отчетност на јавната администрација“, Активност 1.2.1 „Изготвен Концепт на интегритет“

со националната политика за борба против корупцијата 2016-2019 година и политиката за реформа на јавната администрација 2018- 2022 година. Таа не е проценка, ниту компаративна анализа, туку систематизација на постојните и предвидените барања за интегритет во една логичка рамка, коишто во моментот се наоѓаат во различни закони. Повеќето од елементите на интегритет опишани во Концептот за интегритет веќе постојат и се во согласност со меѓународните стандарди. Сепак, идентификувани се и неколку празнини (нерегулирани области). Компаративниот преглед кој беше спроведен, може да се искористи како извор на инспирација за понатамошно равивање на Концептот за интегритет и за затворање на празнините.

1.2 Дефинирање на поимите употребени во Концептот за интегритет

Во **Препораката за јавниот интегритет на ОЕЦД од 2017 година**, терминот „интегритет“ ја појаснува дефиницијата на „јавен интегритет“ и дефиницијата за „јавен сектор“:

јавен интегритет се однесува на доследно усогласување и придржување кон заедничките етички вредности, принципи и норми за поддршка како и, давање на приоритет на јавниот интерес пред приватниот интерес, во јавниот сектор⁴.

Во согласност со меѓународните стандарди **Законот за спречување на корупција и судир на интереси од 2019 година** („Службен весник на Република Македонија“, бр.12 / 2019) содржи дефиниција за уште поширок поим, за терминот „интегритет“. Покрај ова, би било релевантно да се цитираат дополнителните дефиниции за „јавен интерес“⁵, „ризик од корупција“⁶, „службено лице“⁷ и „службена должност“⁸, предвидени со истиот закон, кои се користат во целиот концепт за интегритет:

интегритет означува законско, независно, непристрасно, етичко, одговорно и транспарентно вршење на активности, со кои службените лица го штитат својот углед и угледот на институцијата за која се одговорни, т.е. во која се вработени, ги отстрануваат ризиците и сомневањата за можна појава на корупција, со што обезбедуваат доверба кај граѓаните во вршењето на јавните функции и во

⁴Препораката на ОЕЦД за јавниот интегритет од 2017 година го дефинира јавниот сектор како „законодавни, извршни, административни и судски тела и нивните јавни службеници без оглед на тоа дали се назначени или избрани, платени или неплатени, на постојано или привремено работно место, на централно и субнационално ниво на Владата. Може да опфати и јавни корпорации, државни претпријатија и јавно-приватни партнерства и нивни службеници, како и службени лица и субјекти кои обезбедуваат јавни услуги (на пр. здравство, образование и јавен превоз), кои можат да бидат на договорна основа или приватно финансирани во некои земји ”

⁵ Член 8 став (8).

⁶ Член 8 став (6).

⁷ Член 8 став (2).

⁸ Член 8 став (10).

работата на јавните институции.

јавен интерес означува заштита на основните слободи и човекови права признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на Република Македонија, спречување на ризици по здравјето, одбраната и безбедноста, заштита на животната средина и природата, заштита на имотот и слобода на пазарот и претприемништво, владеење на правото и спречување на криминал и корупција.

ризик од корупција означува било каков вид на внатрешна или надворешна слабост или процес, којшто претставува можност за појава на корупција во рамки на државните органи, јавните претпријатија и другите институции од јавниот сектор, и којшто ги вклучува прашањата за судир на интереси, некомпатибилност на функциите, примање подароци други недозволени плаќања, лобирање, недостаток на систем за заштита на укажувачи, измама, несоодветна употреба на овластувања, дискрециони овластувања, противзаконско финансирање на политички партии и кампањи, трговија и неовластено користење на информации, транспарентност на процедурите и документите, како и други релевантни прашања за интегритетот.

службено лице го означува секое избрано или именувано лице и лице вработено во јавниот сектор.

службена должност означува збир на обврски што едно лице е должно да ги преземе, а кои произлегуваат од вршење на одредена функција или професија или службената положба на лицето.

Покрај дефинициите дадени во меѓународните и националните правни рамки, за целите на овој Концепт за интегритет дополнително се дефинирани и поимите како: „професионален интегритет“, „институционален интегритет“, „клима за интегритет“ и „секторски интегритет“:

професионален интегритет означува извршување на службени должности со интегритет, преку постојано почитување на заедничките етички вредности, принципи и норми за поддршка и приоритет на јавниот интерес пред приватниот интерес, на работното место (јавна институција).

институционалниот интегритет ги подразбира сите службени лица во одредена јавна институција, раководители и вработени, кои постапуваат со професионален интегритет.

клима за интегритет е средина без корупција во која функционираат јавни и приватни институции, постигната преку спроведување на барањата за интегритет.

секторскиот интегритет претставува активност на сите институции во еден сектор, кој има развиен институционален интегритет (примери на поголеми сектори: јавни, политички, приватни; примери на помали

сектори: здравствена заштита, образование, спроведување на законот, судски итн.).

1.3 Опсег на концептот за интегритет

Според претходно споменатите документи за политики на РСМ, Концептот за интегритет има за цел да ги опфати јавната администрација и јавните институции.

Сепак, невозможно е да се развие култура на интегритет ширум нацијата, доколку со јавниот сектор се постапува издвоено од приватниот сектор и од политичкиот сектор. Политичкиот сектор делумно се поклопува со јавниот сектор, преку членовите на политички партии, кои се именувани и избрани на државни функции, а делумно се поклопува и со приватниот сектор, преку членовите на политичките партии, кои не се дел од функциите на државата, но користат или не користат државната финансиска помош.

Од овие причини, опсегот на Концептот за интегритет, според дефиницијата на ДКСК се проширува со цел да ги опфати барањата на:

- *јавниот сектор*
- *политичкиот сектор*
- *приватниот сектор (до онаа мера до која тој е поврзан со јавниот сектор)*

1.4 Одговорности во рамките на концептот за интегритет

Постојат различни одговорности вклучени во процесот на остварување на интегритет во јавниот, политичкиот и приватниот сектор: воспоставување на клима за интегритет во самата институција, поддржување на интегритетот на „пријателски“ начин, и негово понатамошно зајакнување преку построги средства како што се, контролата и санкционирањето. Овие четири типа на одговорности дополнително се прикажани во Концептот за интегритет:

<p><i>Воспоставување на институционална клима за интегритет</i></p>	<p>Службени лица (раководители и вработени) во јавна институција, кои постапуваат со професионален интегритет, т.е. вработувања и унапредувања засновани на заслуги, пријавување на подароци, управување со судир на интереси, избегнување на некомпатибилности, почитување на ограничувања, заштитено пријавување, обезбедување на пристап до информации, транспарентни јавни набавки и сл.</p>
<p><i>Поодршка на институционалната клима за интегритет</i></p>	<p>Обука за интегритет Изработка на упатства, методологии и развивање на софтвер, насочени кон</p>

	помош во исполнување на барањата за интегритет
<i>Контрола на интегритет</i>	Проценка на ризик од корупција Докажување на корупција кај правни акти Контрола на имотната состојба и интересите Контрола на судир на интереси Контрола на јавната потрошувачка Контрола на финансирањето на политичките партии Контрола на надзорот врз транспарентноста и слободниот пристап до информации итн.
<i>Санционирање на недостаток на интегритет</i>	Наметнување на дисциплински санкции за повреди на етиката и интегритетот, кои не се однесуваат на други видови на одговорност. Изрекување на прекршочни и кривични санкции за повреда на интегритет, како што е пропишано со закон.

Разграничувањето на одговорностите кое е прикажано погоре, може да се искористи за дополнително објаснување за креирање на Концептот за интегритет. Во суштината на Концептот за интегритет лежи *одговорноста за воспоставување на институционална клима за интегритет*, која ѝм припаѓа на службените лица во јавните институции: од една страна на вработените, кои треба да ги почитуваат барањата за интегритет, и од друга страна на раководителите, кои треба да создадат соодветни услови во институциите, за да ѝм овозможат на вработените да ги исполнат своите барања за интегритет, како и самите да станат пример за интегритет. Со други зборови, службените лица треба да постапуваат со професионален интегритет. Првичната одговорност е дополнително зајакната со *одговорноста за поддршка на институционалната клима на интегритет*, која ѝм е доделена на раководителите на јавните институции, но исто така и на надворешните чинители, како што се специјализирани државни тела како ДКСК и други, како и на граѓанските организации. На тој начин, доколку службените лица не се целосно способни да постапуваат со професионален интегритет поради недоволното разбирање на барањата за интегритет или поради нивната сложеност, можно е тие да бидат поддржани преку специјални сесии на обуки за интегритет, преку изработка на методологии, упатства и софтверски решенија. Одговорни за овие функции за поддршка повторно можат да бидат раководителот на институцијата и / или други субјекти со специфична експертиза.

Доколку не се исполни суштинската одговорност за воспоставување клима за интегритет од страна на раководителите и вработените и доколку тие не бараат

поддршка од останатите за воспоставување на институционален интегритет, друг начин за негово зајакнување е преку *одговорноста за контрола на интегритетот*, преку која јавноста или раководителот на институцијата треба да провери што не е во ред и што треба да се поправи, со цел да се спречи корупцијата (т.е. преку управување со ризици и внатрешна контрола на корупцијата) и / или надворешни специјализирани институции, кои ќе преземат контрола, надзор и мониторинг на различните аспекти на интегритетот: ДКСК го проверува имотниот статус и интересите, судирот на интереси, некомпатибилноста, рестрикциите и ограничувањата, врши докажување на корупција; Државниот управен инспекторат - проверува дали се почитува вработувањето и унапредувањето засновано врз заслуги; Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер – врши проверка на транспарентноста и отвореноста на јавната установа кон граѓаните; Бирото за јавни набавки и Државниот завод за ревизија – проверува дали се почитуваат правилата за јавни набавки и целокупното ефективно управување со јавните средства; Министерството за правда – проверува дали се почитува заштитата на укажувачите, итн.

Конечно, ако првите три слоеви на одговорност не се во можност да обезбедат воспоставување на професионален и институционален интегритет, ќе се интервенира со *одговорноста за санкционирање на недостаток на интегритет*, со помош на која се изрекуваат дисциплински, прекршочни или кривични санкции. Во оваа фаза раководителот на институцијата може да спроведе барања за интегритет помеѓу вработените само преку нивно дисциплинирање, а во случај кога прекршувањата се надвор од опсегот на дисциплинска одговорност -тогаш останува на раководителот или кое било друго лице да ја пријави повредата до надлежните тела за санкционирање (т.е.: ДКСК, обвинителство, судови итн.)

Подолу е дадена графичка илустрација за овие четири слоеви на одговорности во состав на Концептот за интегритет:

Слика 1.

Одговорности во рамки на Концептот за интегритет

2. ГЛАВА II. Воспоставување на институционална клима за интегритет

Барања за интегритет за сите сектори

Во логичката структура на Концептот за интегритет, заснован на горенаведената четирибројна листа на одговорности, важно е да се разбере дека одговорностите за воспоставување на институционалниот интегритет треба да се примарни, додека останатите одговорности се последователни. Затоа, во основата на концептот за интегритет треба да биде правилното дефинирање на обврските за исполнување на барањата за интегритет на службените лица, раководителите и вработените во јавните институции.

• Барања за интегритет на јавниот сектор

- 1) Вработување засновано на заслуги, унапредување, лидерство и награди;
- 2) Почитување на некомпатибилностите и ограничувањата;
- 3) Поднесување на изјава за имотната состојба и интересите;
- 4) Управување со судир на интереси;
- 5) Правила за подароци;
- 6) Кодекс на етика;
- 7) Транспарентност, отвореност и пристап до информации од јавен карактер;
- 8) Транспарентна јавна набавка и ефикасно управување со ресурсите;
- 9) Ограничувања по вработувањето (пантофлаж / вртежни врати);
- 10) Заштита на укажувачите;
- 11) Нетолерирање на повреди на интегритет.

• Барања за интегритет на политичкиот сектор

- 1) Транспарентност на финансирањето на политичките партии и финансирањето на изборните кампањи;
- 2) Кодекс на етика за политички партии и парламентарци;
- 3) Судир на интереси, изјави за имотна состојба и интереси на кандидати за избори и кандидати за политички назначувања;
- 4) Почитување на правилата за лобирање.

• Барања за интегритет на приватниот сектор (поврзани со јавниот сектор)

- 1) Воздржување од вработување на поранешни јавни службеници за време на периодот на ограничувања по вработувањето (пантофлаж / вртежни врати);
- 2) Почитување на правилата за јавни набавки;
- 3) Почитување на правилата за лобирање.

Барања за интегритет на јавниот сектор

Извори на барањата за интегритет се законските и подзаконските акти, во зависност од тоа кои обврски за исполнување на барањата на јавниот сектор ќе бидат јасни или нејасни, во текот на спроведувањето. Во овој дел, ќе бидат презентирани правната рамка и обврските опфатени со истата, кои се поврзани со сите барања за интегритет во јавниот сектор.

2.1.1 Вработување засновано на заслуги, унапредување, лидерство и награди

Законска рамка:

*Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС)*⁹ ја утврдува општата законска рамка за управување со човечките ресурси во јавниот сектор. ЗВЈС е чадор-закон над другите конкретни-секторски закони, кои поодделно ги уредуваат деталите за одредена јавна активност. Членовите 4-13 ги уредуваат општите принципи или основата врз која се заснова работен однос во јавниот сектор. Членовите 20а-23 го уредуваат процесот на вработување. Спроведувањето на овие членови е дополнително разјаснето во *соодветните подзаконски акти*:

- Правилник за задолжителни елементи на јавниот повик за пополнување на работно место во јавниот сектор во текот на пријавувањето за работа, како и формата, содржината и начинот на водење на регистар на лица, кои дале лажни податоци за вработување во јавниот сектор;
- Методологија за планирање на вработувањето во јавниот сектор согласно принципот на соодветна и правична застапеност и содржината и формата на Годишниот план за вработување и Извештајот за спроведување на годишниот план за вработување.

*Законот за административни службеници (ЗАС)*¹⁰ е посебен закон, кој на поширок и попрецизен начин ги опфаќа сите аспекти на вработувањето на административните службеници (една од четирите групи на вработени во јавниот сектор). Членовите 30-47 го уредуваат процесот на вработување. Членовите 48-53 ги уредуваат унапредувањата. Членовите 85-97 го уредуваат системот на наградување. Спроведувањето на овие членови е дополнително појаснето во *соодветните подзаконски акти*:

- Уредба за спроведување на постапката за вработување на административни службеници;
- Правилник за формата и содржината на внатрешната белешка, начинот на поднесување на пријавата за унапредување, изборот на административниот

⁹Закон за вработени во јавниот сектор, Службен весник на РСМ бр. 27/14 и последователните дополнувања.

¹⁰Закон за административни службеници, Службен весник на РСМ бр. 27/14 и последователните дополнувања.

службеник и интервјуата, како и начинот на бодување и максималниот број на поени од процесот на избор, во зависност од категоријата на работно место;

- Правилник за полугодишно интервју за успешност, детални критериуми за оценка на административните службеници;
- Годишни одлуки за утврдување на вредноста на единечен бод за пресметка на платите на административните службеници.

Обврски на раководителите и вработените во јавните институции

Обврските поврзани со вработување, унапредување, професионален развој, евалуација и награда на вработените во јавниот сектор се утврдени на јасен начин, со јасно дефинирани временски рамки во ЗВЈС.

Вработувањата во јавниот сектор треба да се испланираат однапред, преку годишни планови за вработување, кои ги донесува секоја институција поединечно. Планот за вработување треба да биде одобрен и усвоен од државниот орган одговорен за буџетирање на институцијата.

Вработувањето и унапредувањата се засноваат на отворен конкурс, како и врз резултатите од постапката за избор.

Системот на заслуги за административните службеници воведен во ЗАС, прецизно ги дефинира должностите на јавната институција и на административните службеници.

Јавните институции, однапред го планираат вработувањето на административни службеници, во своите годишни планови,.

Процесот на вработување започнува со јавен оглас за испразнетото работно место и критериумите што се бараат од потенцијалните кандидати. 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.

Агенцијата за администрација управува со процесот на вработување на административни службеници.

2.1.2 Почитување на некомпатибилностите и ограничувањата

Законска рамка:

Членот 38 од ЗСЈС ја поставува општата рамка на некомпатибилности во јавниот сектор. Член 45 од *Законот за спречување на корупција и судир на интереси (ЗКСИ)*¹¹ ги уредува ограничувањата за именувани и избрани службеници при вршење на јавни функции.

¹¹Закон за спречување на корупција и судир на интереси. Службен весник на РСМ 12/19 и последователните дополнувања.

Членовите 44 и 49 од ЗСКСИ ги уредуваат некомпатибилностите на назначени или избрани службени лица од други професии.

Обврски на раководителите и вработените во јавните институции

ЗСЈС 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.

ЗСКСИ ги дефинира конкретните ситуации и активности, кои не се во согласност со улогата на јавната функција, заради јавната доверба во интегритетот, непристрасноста и личната незаинтересираност 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 (2) 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.

2.1.3 Поднесување изјава за имотната состојба и интересите

Законска рамка:

ЗСКСИ ги утврдува категориите службеници, кои се должни да го пријават својот имот и интерес до ДКСК. Членовите 82-86 го уредуваат начинот на пријавување. Членот 87 ја уредува јавноста на поднесените изјави. Членовите 89-91 го уредуваат Регистерот што го води ДКСК. Членовите 92-96 ја уредуваат постапката за контролни проверки и истрага врз имотот и интересите на службените лица.

Обврски на раководителите и вработените во јавните институции

Секое избрано или назначено лице, одговорно лице во одредено јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице со државен капитал, административни службеници од категорија А утврдени со закон или лице вработено во канцеларијата на претседателот на РСМ, Претседател на Собранието на РСМ, Потпретседателите на Собранието на РСМ, Премиерот на РСМ, Вицепремиерите на РСМ, Министрите и Генералниот секретар на Владата на РСМ, се должни да достават изјава за имотната состојба и интересите во рамките на строго утврдени рокови утврдени со ЗСКСИ.

Истите службени лица се должни да пријават какви било промени во нивната имотна состојба и интереси, коишто може да се појават за време на вршењето на функцијата.

2.1.4 Управување со судир на интереси

Законска рамка:

Со ЗСКСИ се уредува спречувањето на судирот на интереси, односно судирот помеѓу личните интереси на службениците и нивните должности како државни службеници.

Членовите 72-75 го уредуваат процесот во случај и пријавување на судир на интереси. Членовите 76-81 ја уредуваат постапката за утврдување на судир на интереси пред ДКСК.

Обврски на раководителите и вработените во јавните институции

ЗКСКИ на доследен начин ги дефинира главните должности на службените лица (секое избрано или назначено лице и вработени во јавниот сектор) за управување со судир на интереси:

- да преземе мерки за избегнување на каков било потенцијален судир на интереси;
- да го известат својот претпоставен во случај на судир;
- да побараат изземање и да ги запрат своите постапки под одредени околности; итн.

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.

2.1.5 Правила за подароци

Законска рамка:

Членот 39 од ЗСЈС ги уредува подароците за службени лица. Спроведувањето на горенаведениот член е дополнително разјаснето во Уредбата за начинот на користење на примени подароци и управување со евиденцијата на примени подароци, како и други прашања во врска со примени подароци.

Исто така, подароците се уредени во член 58 од ЗКСКИ. Останатите одредби што се применуваат на подароци се содржани во членовите 55, 56 од *Законот за користење и располагање со ствари во државна сопственост и со ствари во општинска сопственост*¹² (ЗКРСДСОС).

Спроведувањето на горенаведениот член е повеќе разјаснето во Уредбата за критериумите, процесот на примање и давање подароци и пријавување на подароци.

Обврски на раководителите и вработените во јавните институции

ЗВЈС предвидува дека вработените во јавниот сектор не треба да примаат подароци коишто се поврзани со нивната работа, освен протоколарни и повремени подароци со незначителна вредност. ЗВЈС го дефинира начинот на пријавување на подароците во институцијата и вредноста на подароците коишто се дозволени да се примаат.

ДКСК е одговорен за подготовка и објавување на каталог на подароци, врз основа на податоци добиени во согласност со законот.

Според ЗКСКИ, службениците во јавниот сектор не треба да примаат подароци поврзани со нивната работа, освен во одредени исклучоци утврдени со закон.

¹²Законот за користење и располагање со ствари во државна сопственост и со ствари во општинска сопственост, Службен Весник на РСМ бр. 78/15 и последователните дополнувања.

Институциите се должни да достават годишен извештај за примените подароци до ДКСК.

Според ЗКРСДСОС, службениците не треба да примаат подароци додека вршат функција, освен во случаи и под услови точно утврдени со закон. Исто така, законот, одредува кои подароци би се сметале за сопственост на државата, а не на поединецот што ги примил.

Јавните институции и државните органи можат да даваат подароци според правилата утврдени со закон.

2.1.6 Кодекси на етика

Законска рамка:

*Кодексот на етика за членовите на Владата и за јавните службеници назначени од Владата (Кодекс на етика на Владата)*¹³ го уредува начинот на нивното однесување и работа со цел да обезбеди зајакнување на нивниот интегритет и довербата на граѓаните во нивната работа. Членовите 3-11 ги утврдуваат основните принципи и стандарди за работа. Во член 12 се уредува избегнувањето на судир на јавни и приватни интереси. Членот 13 ја уредува поделбата на интересите помеѓу државата и политичките партии. Член 15 го уредува пристапот кон вработените поврзан со нивната непристрасност. Во членот 17 се уредува примањето подароци. Членот 18 го уредува интегритетот во однос на употребата и трошењето на материјални ресурси. Член 22 го уредува пријавувањето за судири на интереси.

*Кодексот на административни службеници*¹⁴ ги уредува етичките стандарди и правила на однесување на административните службеници. Со членовите 5-12 се утврдуваат основните принципи и стандарди за работа. Членот 13 предвидува забрана за административните службеници да го искористат својот работен статус.

Обврски на раководителите и вработените во јавните институции

Според Кодексот за етика на Владата, членовите на Владата и јавните службеници назначени од Владата се должни:

- да потпишат изјава со која ќе потврдат дека ќе се придржуваат кон Владиноот законик додека ги извршуваат своите должности;
- да избегнуваат каков било судир на интереси;
- да обезбедат механизми за усогласеност на сите вработени, со законските прописи во институцијата со која раководат;
- при учество во партиски активности, тие не треба да ја загрозуваат професионалноста и достапноста на јавната функција;

¹³ Кодекс на етика за членовите на Владата и за јавните службеници именувани од Владата, Службен весник на РСМ бр. 232/20.

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

- да ја почитуваат професионалноста и непристрасноста на вработените во јавниот сектор и во никој случај да не ги упатуваат да постапуваат спротивно на законот; итн.

Кодексот за административни службеници предвидува обврски за административните службеници, како што се:

- при вработувањето, да потпишат изјава за прифаќање на Декларацијата за заедничка мисија на вработените во јавниот сектор;
- да не дозволат судир на личен и јавен интерес и секогаш да го застапуваат јавниот интерес;
- да не го искористат статусот на административен службеник; итн.

2.1.7 Транспарентност, отвореност и пристап до информации од јавен карактер

Законска рамка:

Општата законска рамка за транспарентност е утврдена со член 10 од ЗСЈС.

Посебната законска рамка е дефинирана со *Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (ЗСПИЈК)*¹⁵. Членот 8-11 од ЗСПИЈК ги уредува должностите на имателите на информации за обезбедување транспарентност и отвореност.

Членовите 4, 6, 12-28 од ЗСПИЈК го уредуваат процесот за пристап до информации од јавен карактер и трошоците за пристап.

Обврски на раководителите и вработените во јавните институции

ЗСЈС предвидува дека должностите за вработените во јавниот сектор за обезбедување пристап до информации од јавен карактер се утврдени со закон.

ЗСПИЈК обезбедува неколку начини на воспоставување на транспарентен и отчетен јавен сектор: објавување на документи, информации и податоци на иницијатива на институцијата, како и објавување на документи, информации и податоци, на барање на трето лице.

Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап подготвува список и ги објавува имателите на информации од јавен карактер.

ЗСПИЈК им овозможува на физичките и правните лица да го остварат своето право за пристап до информации од јавен карактер обезбедувајќи детални чекори и временски рамки што треба да се следат во овој процес. Физичките или правните лица можат да започнат постапка, преку писмени, вербални или електронски барања.

Јавната институција што поседува информации за примено барање треба да одговори во рок од 20 дена.

Правните или физичките лица имаат право на жалба, во случај нивното барање да биде одбиено.

Пристапот до информации е бесплатен, освен кога се добиваат копии од документите, додека наплатата треба да биде еднаква на реалната цена за добивање на копиите.

¹⁵ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на РСМ бр.101/19 9

Членовите 38 and 57 of the ЗКСИ исто така забрануваат било каква привилегија, дискриминација или влијание врз постапката за јавни набавки.

2.1.8 Транспарентни јавни набавки и ефикасно управување со ресурсите

Законска рамка:

Законот за јавни набавки (ЗЈН)¹⁶ ја дефинира правната рамка за постапките за јавни набавки, со цел да се обезбеди транспарентност и интегритет на процесот. Членовите 33-38 ги уредуваат општите мерки за спречување корупција и судир на интереси. Членовите 41-42 го уредуваат јавниот повик за набавка и достапност на тендерската документација до сите заинтересирани економски оператори. Членот 136 забранува влијание врз одлучувањето на Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН). Членот 169 бара изземање на членовите на ДКЖЈН во случај на судир на интереси.

Членовите 38 и 57 од ЗКСИ исто така забрануваат секаков вид привилегија, дискриминација или влијание врз постапките за јавни набавки.

Членовите 5 и 6 од *Законот за воведување на систем за управување со квалитет и заедничка рамка за проценка на работењето и обезбедување услуги во државната служба* (ЗВСУК)¹⁷ го уредува воведувањето и употребата на меѓународни или македонски системи за стандарди за службените лица во самите институции, со цел да обезбеди подобар квалитет на услугите.

Обврски на раководителите и вработените во јавните институции

ЗЈН ги утврдува должностите на вработените во јавниот орган, како членови на Комисијата за јавни набавки и назначените членови на ДКЖЈН. Главните должности се:

- сите упатства во врска со постапката треба да бидат доставени до вработените во писмена или во електронска форма;
- секое лице ангажирано во јавниот орган, кое има информации за предмет поврзан со корупција е должно да го извести ДКСК или Јавното обвинителство;
- членовите на Комисијата за јавни набавки, како и одговорното лице на јавниот орган потпишуваат изјава за непостоење на судир на интереси или, во случај на постоење, ќе се повлечат од работата во Комисијата;
- членовите на ДКЖЈН се ослободени од работа на предмети во кои има судир на интереси; итн.

Според ЗКСИ, службените лица се должни:

- да овозможат ДКСК да изврши увид во документацијата за јавните набавки; и
- да не вршат било какво незаконско влијание врз било кое друго лице, во постапката за јавна набавка.

¹⁶Закон за јавни набавки, Службен весник на РСМ бр. 24/19.

¹⁷Законот за воведување на систем за управување со квалитет и заедничка рамка за проценка на работењето и обезбедување услуги во државната служба, Службен весник на РСМ бр. 69/13 и последователните дополнувања.

ЗВСУК наметнува различни должности на различни категории вработени, како што се:

- воведување барем на основниот стандард ISO 9001;
- воведување на заедничка рамка за оценување со вклучување на вработените, самооценување, итн.

2.1.9 Ограничувања по вработувањето (пантофлаж / вртежни врати)

Законска рамка:

Членовите 47 и 48 од ЗСКСИ наметнуваат одредени ограничувања на службените лица во врска со нивното понатамошно вработување, по престанок на мандатот.

Обврски на раководителите и вработените во јавните институции

Според ЗСКСИ, лицата на кои ѝм престанува функцијата на службено лице, дополнително се ограничуваат (според утврдени временски рокови) од:

- вработување во трговско друштво врз кое лицето извршило надзор;
- вработување во компанија, со која лицето воспоставило било какви договорни односи при вршење на јавни овластувања;
- застапување на организација, со која имал воспоставено договорни или деловни односи како службено лице;
- застапување на правно или физичко лице пред орган, во кој самиот учествувал во донесувањето одлуки како службено лице;
- вршење на активности на управување или ревизија кај правно лице, каде што извршувал надзор или мониторинг, како службено лице.

2.1.10 Заштита на укажувачите

Законска рамка:

Општите одредби за заштита на укажувачите се вклучени во членовите 30 и 35 од ЗВЈС. Понатаму, таквите одредби се вметнати и во член 43 од ЗСКСИ.

Државната законска рамка е содржана во *Законот за заштита на укажувачите (ЗЗУ)*¹⁸. Останатите одредби се содржани во подзаконскиот акт - Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите од јавниот сектор.

Обврски на раководителите и вработените во јавните институции

Вработените во јавниот сектор се должни да ја извршуваат работата делегирана од нивниот претпоставен или овластеното лице во институцијата. Меѓутоа, кога извршувањето на таквата работа резултира во вршење на кривично дело, тие се должни истото да го пријават кај нивниот директен претпоставен, како и во ДКСК.

ЗВЈС обезбедува заштита за вработените во јавниот сектор, кои ќе откријат административни недоследности, кривични или коруптивни активности против службени должности, јавниот интерес, безбедноста и одбраната.

¹⁸Закон за заштита на укажувачите, Службен весник на РСМ бр. 196/15 и поделователните дополнувања.

ЗКСИ гарантира заштита на укажувачите од кривично гонење или каква било друга одговорност за откривање на информации коишто укажуваат на коруптивни дејства.

Процесот на заштитено откривање на информации, правата на укажувачите и должностите на надлежните институции се уредени со ЗЗУ.

Укажувачите се законски заштитени од одмазда и уживаат анонимност, како и доверливо ракување со доставените информации.

Заштитеното пријавување може да се изврши како:

- заштитено внатрешно пријавување (директно пријавување во институцијата од интерес),
- заштитено надворешно пријавување (пријавување во Министерството за внатрешни работи, ДКСК, Народен правобранител итн.)
- заштитено јавно пријавување (објавување на информациите во јавноста).

Укажувачите треба да бидат заштитени и да им се гарантира доверливост на пријавувањето. Идентитетот на укажувачите не треба да се открива без нивна согласност. Правото на доверливост може да се ограничи само со одлука на судот.

Институцијата што ја примила пријавата треба понатаму да ја проследи и да преземе активности опишани во ЗЗУ.

2.1.11 Нетолеранција на повреди на интегритет

Законска рамка:

Законите што се предмет на оваа анализа, предвидуваат санкции за страните што се впуштиле во коруптивни практики или други повреди на интегритетот. Во зависност од видот на повредата, сериозноста на последиците, санкциите може да бидат изречени како дисциплинска, прекршочна или кривична. Специфичното утврдување на санкциите, нивното траење, правото на правна заштита и слично, се дадени во сродниот закон и подзаконските акти.

ЗСЈС ги уредува прашањата за вработување, правата и обврските на вработените во јавниот сектор.

Овој закон воглавно предвидува дисциплинска и /или материјална одговорност за прекршување на аспектите поврзани со интегритет (член 40).

Имено, ЗСЈС не ја уредува постапката за утврдување на одговорност на вработените во јавниот сектор или за системот за санкционирање. Ова прашање е дополнително разјаснето во посебните закони.

Членот 64 од ЗАС го уредува следењето на работата на административните службеници и санкциите во случај на негативна проценка.

Членовите 70-80 од ЗАС го уредуваат дисциплинскиот режим за административните службеници.

Спроведувањето на горенаведените членови е дополнително разјаснето во соодветните подзаконски акти:

ПРАВИЛНИК за процесот на извршување на дисциплинската постапка за дисциплински прекршоци и за формуларот за тајно гласање.

Членот 4 од ЗСКСИ, го утврдува принципот на интегритет како еден од главните принципи, кон кои треба да се придржуваат сите службени лица, вклучително и именуваните или избраните лица, при преземање на активности поврзани со повреда на интегритетот;

Членовите 23, 24, 27, 94 ја уредуваат задолжителната соработка помеѓу институциите и ДКСК, во врска со мерките и дејствијата кои би се преземале во случај на утврдување на повреда поврзани со интегритетот;

Член 61 повикува на пријавување на кривични дела поврзани со корупција, од страна на секој службеник;

Членовите 77, 78 ги уредуваат мерките и дејствијата што институциите треба да ги преземат при утврдување на судир на интереси кај одредено службено лице.

Понатаму, сите горенаведени барања за интегритет содржат санкции во поединечните закони, имено во ЗВЈС, ЗАС, ЗСКСИ, ЗЈН, ЗСПИЈК, ЗВСУК и ЗЗУ¹⁹.

Обврски на раководителите и вработените во јавните институции

Повисоките административни службеници се должни да ја следат ефикасноста на административните службеници во текот на годината, преку годишни проценки. Доколку резултатот од двегодишни или тригодишни проценки по ред, во последните пет години, укажува на најнизок (негативен) учинок на административниот службеник, што значи на незадоволителен работен учинок и кршење на принципите на јавната служба, тогаш раководителот на институцијата, треба да го прекине тој работен однос. Може да се смета дека тоа ќе има исто влијание како одредена санкција.

Може да се покрене и дисциплинска постапка против административни службеници (административните службеници од категоријата секретари, се исклучени) за повреда на нивните службени должности.

Во согласност со законот, секој административен службеник или друго лице, има право да поведе (со писмен поднесок) дисциплинска постапка против одреден административен службеник.

Секретарот или раководителот на институцијата треба да ја проследи дисциплинската постапка на начин определен со ЗАС, во зависност од сериозноста на повредите (сериозни дисциплински прекршоци или помали дисциплински прекршувања).

ЗСКСИ предвидува одредени должности за јавните институции и вработените, како што се:

- институциите се должни, да ги достават до ДКСК сите потребни информации за одредена истрага, во рок од 15 дена од денот на приемот на барањето од ДКСК.
- институциите треба да ѝ овозможат на ДКСК да изврши увид во нивната документација;

¹⁹Напомена: Списокот на закони со кои се уредуваат повредите поврзани со санкционирање на интегритетот не е сеопфатен, со оглед на тоа што посебните закони и колективните договори не се дел од оваа анализа.

- по известување на ДКСК, институциите треба да преземат соодветни мерки против службеното лице, кое го прекршило законот или е поврзано со судир на интереси, и да ја известат ДКСК за преземените мерки, во рок од 60 дена од денот на приемот на известувањето;
- секој службеник, кој има сознание за кривично дело поврзано со корупција од страна на друг службеник е должен да го пријави истото; итн.

Во случај кога дисциплинската повреда во исто време претставува и кривично дело/ прекршочно дело, во согласност со законот, дисциплинската постапка нема да спречи лицето да биде гонето кривично или прекршочно.

Не е прецизирано дали институцијата треба да ги пријави кривичните / прекршочните престапи на административниот службеник до овластените институции (воглавно до Јавниот обвинител и Министерството за внатрешни работи).

Назначените службеници, кои се раководни лица на институциите во јавниот сектор, и не спаѓаат под ЗАС, не одговараат дисциплински. Нивните должности и обврски се дефинирани со законот според кој тие се назначени.

Сепак, тие се изложени на политичка и кривична одговорност. Политичката одговорност значи дека тие можат да бидат разрешени од функцијата, од страна на органот (Владата) што ги назначил. Исто така, тие се кривично одговорни за секое кривично дело што го сториле, поврзано со вршењето на јавната функција.

Барања за интегритет на политичкиот сектор

2.1.12 Транспарентност на финансирањето на политичките партии и финансирањето на изборните кампањи

Законска рамка:

*Законот за финансирање на политички партии (ЗФПП)*²⁰ го уредува начинот на обезбедување средства за работењето на политичките партии, како и контролата врз финансирањето од страна на надлежните органи. Членовите 4-5, 23 го уредуваат публицитетот и транспарентноста на изворите и трошоците за финансирање. Со членот 17 се уредува Регистарот на донации. Членот 25 го уредува објавувањето на Извештајот за примени донации и Годишниот финансиски извештај, на веб-страниците на Државниот завод за ревизија (ДЗР) и Управата за јавни приходи (УЈП).

*Изборниот законик*²¹ ја обезбедува правната рамка за финансирање на изборните кампањи. Во членот 71 се уредуваат задолжителните законски барања во врска со банкарската сметка на која можат да се собираат средствата. Членовите 83, 84 ги уредуваат дозволените и забранетите извори на средства, поставената крајна граница на дозволени донации, и ги утврдуваат бараните извештаи што ги изготвуваат политичките партии. Во членот 85 се уредува подготвувањето и доставувањето на

²⁰ Закон за финансирање на политички партии, Службен весник на РСМ бр.76/2004 год, и последователните дополнувања.

²¹ Изборен законик, Службен Весник на РСМ бр. 40/2006 год и последователните дополнувања.

комплетен финансиски извештај за изборната кампања и вршењето на ревизија врз истиот извештај од страна на ДЗР.

Обврски на политичките партии и членовите

Според ЗФПП, политичките партии се должни да:

- објавуваат регистар на донации и годишен биланс на своите веб-страници;
- доставуваат Извештај за примени донации и Годишен финансиски извештај до ДЗР;
- доставуваат извештај за примени донации до УЈП;
- доставуваат годишен биланс на состојба во ДЗР, УЈП и Централен регистар; итн.

За сите горенаведени должности, постојат строго утврдени услови и временски рамки што страните треба да ги исполнат.

Според Изборниот законик, политичките партии се должни:

- да добијат единствен даночен број и да отворат сметка во банка со назнака „за изборна кампања“, само заради собирање на средства за избори;
- да ја префрлат разликата од дозволената и донираната сума во Буџетот на РСМ, во случај кога донациите ја надминуваат дозволената сума (до 3.000 евра од физички лица и до 30.000 евра од правни лица);
- да ја префрлат донираната вредност во Буџетот на РСМ, доколку не може да се утврди потеклото на донацијата;
- да направат регистар на донации;
- да подготват и достават финансиски извештај, извештаи за примените донации до надлежните органи, и истите ги објавуваат на нивните веб-страници.
- Изборниот законик го специфицира начинот на кој политичките партии ќе ги исполнуваат горенаведените должности, во точно определен временски период.

2.1.13 Кодекс на етика за политички партии и парламентарци

Законска рамка:

Членот 8-в од Изборниот законик предвидува само една обврска за политичките партии и учесниците во изборниот процес, односно да потпишат Кодекс за фер и демократски избори.

По четвртата рунда за оценување на ГРЕКО, беше усвоен етички кодекс на пратениците. Во јануари 2019 година, Собранието усвои измени и дополнувања на Кодексот за етика со ревидирани правила за судир на интереси, подароци и санкции. Во јули 2019 година, надлежниот надзорен орган - Комитетот за постапки и мандат-имунитет на Собранието – ги усвои „Правилата за спроведување на постапката за утврдување на сторени помали и сериозни повреди на Кодексот, како и за изрекување на мерки предвидени со Кодексот на етика за пратениците“, кој исто така вклучуваше формулар за пријавување на подароци.

Обврски на политичките партии и членовите

Со Кодексот за етика, политичките партии се обврзани да ветат дека:

- нема да вршат притисок врз вработените во јавната администрација и институциите;
- ниту еден вработен или граѓанин нема да подлежи на било каков вид на закана врз нивното вработување и социјално осигурување како резултат на нивната поддршка на било која политичка партија или кандидат, или недостаток од нив.

2.1.14 Судир на интереси, изјави за имотна состојба и интереси за кандидати на избори и кандидати за политички назначувања

Законска рамка:

ЗКСКИ не предвидува обврска за кандидати на избори и за политички назначени лица, да пријавуваат судир на интереси или да доставуваат изјава за имот до ДКСК.

Обврски на политичките партии и членовите

Во моментот недостасуваат.

2.1.15 Почитување на правилата за лобирање од страна на политичарите

Законска рамка:

Во Законот за лобирање не постојат одредби што се однесуваат на политичките партии.

Обврски на политичките партии и членовите

Во моментот недостасуваат.

Барања за интегритет на приватниот сектор (поврзани со јавниот сектор)

2.1.16 Воздржување од вработување на поранешни јавни службеници за време на периодот на ограничувања по вработувањето (пантофлаж / вртежни врати)

Законска рамка:

ЗКСИ не утврдува ограничувања, за кои треба да се придржуваат приватните компании или да обрнат внимание, за вработување на поранешни јавни службеници. Поранешниот службеник одлучува дали ќе се придржува до ограничувањата предвидени со ЗКСИ.

Обврски на деловните субјекти:

Во моментот недостасуваат.

2.1.17 Почитување на правилата за јавни набавки

Законска рамка:

ЗЈН обезбедува одредени права и обврски за економскиот оператор во врска со обезбедувањето на транспарентна постапка за јавни набавки. Членот 34 го уредува пријавувањето на корупција. Членовите 88 и 120 ги уредуваат основите за исклучување од постапка за набавка, или за раскинување на договор за набавка. Членот 136 забранува влијание на членовите на ДКРЈН, врз процесот на одлучување.

Обврски на деловните субјекти:

Економските оператори се должни:

- да го информираат ДКСК или Јавното обвинителство како заинтересирани лица во случај ако имаат информации за корупција;
- да не вршат никакво влијание врз одлуките на членовите на ДКЖЈН; итн.

2.1.18 Почитување на правилата за лобирање од страна на деловните субјекти

Законска рамка:

Законот за лобирање²² го уредува лобирањето за законодавната и извршната власт, на централно и општинско ниво, од страна на регистриран лобист. Во членот 6 се утврдува транспарентноста на лобирањето. Членовите 8 и 9 предвидуваат забрана за одредени категории луѓе да вршат лобирање.

²² Закон за лобирање, Службен весник на РСМ бр. 106/2008 год со последователните дополнувања.

Обврски на деловните субјекти:

Компаниите се должни:

- да се регистрираат во Регистарот на лобисти што се води во Собранието на РСМ;
- да дадат точни податоци за лицето за кое лобираат и целта на лобирањето;
- да ги почитуваат правилата за судир на интереси и спречување на корупција;
- да достават извештај за лобирањето до Генералниот секретар на Собранието на РСМ и ДКСК; итн.

3. ГЛАВА III. Поддршка на институционална клима за интегритет

Истражување, едукација и подигање на свеста за интегритет и борба против корупцијата

Вработените во јавниот сектор имаат право на постојано професионално усовршување, за што институциите носат соодветни програми²³. Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) подготвува годишна програма за генеричка обука за административните службеници, која ја усвојува најдоцна до 1 јули оваа година за следната година²⁴. Врз основа на обуките од индивидуалните Планови за професионален развој, секретарот, односно раководителот на институцијата во која не е назначен секретар, подготвува Годишен план за обука за сите административни службеници во институцијата.

Во согласност со рамката за општите надлежности се спроведуваат генерички обуки за професионален развој на административните службеници, а специјализираните обуки се изведуваат заради професионален развој за посебни надлежности. Специјализираните обуки може да ги организира Академијата за професионален развој на административни службеници (АПРАС), која е организациска единица во МИОА²⁵.

ЗАС предвидува менторство како метод за пренесување на знаења и вештини помеѓу административните службеници. Ментор може да биде секој административен службеник, кој е назначен за работа на повисоко ниво, отколку еден менториран административен службеник, и кој има завршено обука за ментор²⁶.

МИОА предвидува спроведување на генерички обуки на тема „Антикорупциски мерки и етика во државната служба“, во соработка со ДКСК. Во 2018 година, 64 административни службеници ги посетија ваквите обуки. Не постојат достапни податоци за обуки извршени во 2019 година.

²³ Закон за јавни службеници, член 28.

²⁴ Член 56 од Законот за административни службеници.

²⁵ Анализа на спроведувањето на прописите кои го уредуваат интегритетот и етиката на политичко и професионално ниво, Елена Димовска, август 2019 год, 18-19 стр.

²⁶ Член 60 од Закон за административни службеници.

Административните службеници имаат ограничени можности да научат за интегритетот и професионалната етика за време на обуките, како и за важноста на мерките за спречување на корупцијата во државната служба преку обуки, иако службениците имаат волја и потреба од конкретна обука за етички стандарди во службата²⁷.

Според член 17 точка 19 од ЗСКСИ, дел од надлежноста на ДКСК е да презема активности во областа на образованието и подигањето на свеста за корупција и судир на интереси. Член 30 од ЗСКСИ предвидува соработка на ДКСК со здруженија и фондации, научни институции и со приватниот сектор, во рамки на реализација на своите програмски активности, кои вклучуваат истражување, анализа, обуки, информирање и подигање на свеста на јавноста и на институциите во јавниот сектор и трансфер на добри практики, Државната комисија може да соработува со здруженија и фондации, научни институции и приватниот сектор во областа на спречување на корупција.

Упатства, методологии, софтвер за поддршка во спроведувањето на алатките за интегритет и антикорупција

При спроведување на барањата за интегритет, јавните, политичките или приватните институции можат сами да ги изработат или да побараат помош од ДКСК и од други специјализирани државни институции или граѓански организации, за поддршка при подготвување на упатства, методологии, софтверски решенија и други средства, кои ќе помогнат во примената на алатките за интегритет и антикорупција. На пример:

- упатства за управување со судир на интереси, упатства за пополнување на изјавата за имотна состојба и интереси, за обезбедување на бесплатен пристап до информации или за постапување при заштитено пријавување.
- методологии за проценка на институционалниот интегритет, за докажување на корупција во законодавството, за одржување на курсеви и обука за интегритет и антикорупција.
- софтверски решенија за анкети против корупција, за е-учење на теми поврзани со интегритетот, за следење на спроведувањето на одреден Акционен план од страна на вработените.

4. ГЛАВА IV. Контрола на интегритет

Одговорности за контроли на интегритет

Имајќи ја предвид законската рамка на институционалната клима за интегритет, одговорностите за вршење контрола над различните аспекти на интегритетот се припишуваат:

- во рамки на јавните институции – на раководителите на јавните институции;
- надвор од јавните институции – на специјализираните државни тела.

²⁷ Анализа на спроведувањето на Кодексот за административни службеници - Актуелна состојба, заклучоци и препораки, подготвени од Меѓународниот републикански институт (ИРИ), февруари 2019 година.

Контроли на интегритет во институциите од страна на раководителите

Раководителите имаат целосна улога врз вршењето контрола на спроведувањето на барањата за клима за интегритет на вработените, и имаат право да ги повикаат на дисциплинска одговорност лицата кои ги прекршуваат правилата.

Меѓутоа, ако повредата претставува прекршок или кривично дело - раководителот треба да го пријави тоа и надворешно, во другите специјализирани тела. Сепак, таквите тела можат да вршат контрола врз исполнување на барањата за интегритет во рамки на нивната надлежност, дури и без такви пријави од страна на раководителите.

4.1.1 Кодекс на етика

Одредбите што пропишуваат контрола врз барањата за интегритет само за раководителите, се одредбите што се однесуваат на контрола на примената на Етичките кодекси во јавните институции.

4.1.2 Проценка на ризик од корупција

Постојат посебни средства за контрола на воспоставувањето на етика и интегритет во јавните институции, кои се применуваат според Законот за јавна внатрешна финансиска контрола 2009 (ЗЈВФК)²⁸, како дел од целокупниот пристап за управување со ризик, т.е, Проценката на ризик од корупција, како резултат на она што треба да се изработи како План за интегритет на институцијата. Проценката на ризикот од корупција е дел од Упатството за управување со ризик, усвоено од Министерството за финансии. Во овој контекст, внатрешните ревизори во јавните институции имаат водечка улога во спроведување на управувањето со ризик, како и да го предупредат раководителот за ризиците, влучувајќи ги и ризиците од корупцијата во самата институција.

Спроведувањето на оваа контролна мерка е солиден показател за интересот на раководителот за штитење на интегритетот во јавната институција, преку проценка и управување со ризиците од корупција.

Контроли на интегритет во институциите од страна на специјални државни тела

Постоењето на различните елементи на климата за интегритет во јавните институции, а понекогаш – дури и во политичкиот и во приватниот сектор – го проверуваат специјализираните државни тела, како што се ДКСК, ДЗР, АЗПСИЈК, БЈН, ДУИ, МП, УЈП, ДИК.

Меѓутоа, поради својот мандат посветен на спречување на корупцијата, ДКСК не спроведува контрола на интегритетот само во институциите, туку и во целокупниот јавен сектор (*види дел 4.4 подолу*).

4.1.3 Мандат на Државната комисија за спречување на корупција

- Почитување на некомпатибилности и ограничувања
- Поднесување изјава за имотна состојба и интереси

²⁸ Закон за јавна внатрешна финансиска контрола (Службен весник бр. 90/2009 год, 12/2011 и 188/2013))

- Управување со судир на интереси
- Правила за подароци
- Транспарентни јавни набавки и ефикасно управување со ресурсите
- Ограничувања по вработувањето (пантофлаж / вртежни врати)
- Транспарентност во финансирање на политичките партии и финансирање на изборните кампањи
- Санкционирање на повреди поврзани со интегритет.

4.1.4 Мандат на Државниот управен инспекторат

- Вработување засновано на заслуги, унапредување, лидерство и награди
- Правила за подароци
- Транспарентност, отвореност и пристап до информации од јавен карактер
- Транспарентни јавни набавки и ефикасно управување со ресурсите
- ДУИ врши ревизија на сите трансакции од денот на отворање на изборната сметка до нејзиното затворање. Освен тоа, трите горенаведени власти потпишуваат Меморандум за разбирање, со цел да се откријат неправилностите во финансирањето на кампањата и да се преземат мерки против партијата којашто е предмет на надзор.

4.1.5 Мандат на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации

- Транспарентност, отвореност и пристап до информации од јавен карактер

4.1.6 Мандат на Бирото за јавни набавки

- Транспарентни јавни набавки и ефикасно управување со ресурсите

4.1.7 Мандат на Државниот завод за ревизија

- Транспарентни јавни набавки и ефикасно управување со ресурсите
- Транспарентност на финансирањето на политичките партии и финансирањето на изборните кампањи

4.1.8 Мандат на Министерството за правда

- Заштита на укажувачите

4.1.9 Мандат на Управата за јавни приходи

- Транспарентност на финансирањето на политичките партии и финансирањето на изборните кампањи

4.1.10 Мандат на Државната изборна комисија

- Транспарентност на финансирањето на политичките партии и финансирањето на изборните кампањи

Секторски и национални контроли на интегритетот од страна на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК)

4.1.11 Проценка на ризик од секторска корупција (секторска проценка на интегритет)

Оваа мерка за контрола на интегритет која ја применува ДКСК претставува дел од управувањето со ризик и е слична на ПРК. Истата мерка ја применуваат и раководителите во јавните институции. Меѓутоа, во однос на ДКСК, новиот Закон за спречување на корупција и судир на интереси²⁹ од 2019 година, ја поставува надлежноста на ДКСК да *подготвува анализа на ризиците од корупција во различните сектори.*

4.1.12 Докажување на корупција (антикорупциски преглед на законодавството)

ДКСК спроведува мерка за контрола на интегритетот на национално ниво, во согласност со новиот Закон за спречување на корупција и судир на интереси од 2019 година,³⁰ во кој се утврдува надлежноста на ДКСК да *врши докажување на корупција во закони, подзаконски акти и други општи акти, во согласност со методологијата што ја донесува.*

5. ГЛАВА V. Санкционирање на недостаток на интегритет

Сите горенаведени барања за интегритет содржат санкции во своето законодавство, имено во ЗВЈС, ЗАС, ЗСКСУ, ЗЈН, ЗСПИЈК, ЗЈВФК и ЗЗУ³¹. Овие закони предвидуваат санкции за страните, кои се впуштиле во коруптивни практики или други повреди на интегритетот. Во зависност од видот на повредата, сериозноста на последиците, санкциите може да бидат изречени како дисциплинска, прекршочна или кривична санкција. Конкретното утврдување на санкциите, нивното времетраење, правото на правна заштита и слично, се дадени во соодветниот закон и подзаконските акти.

5.1. Формулари за одговорност за повреди на интегритет

Прекршувањето на интегритетот повлекува дисциплинска, прекршочна, деликтна и кривична одговорност.

Дисциплинската одговорност ја наметнуваат раководителите и во двете јавни институции. И покрај тоа што раководителите на приватните институции се во можност да воведат дисциплински санкции, законот не налага тие да применуваат дисциплински санкции за повредите на интегритетот предвидени во овој Концепт за интегритет.

²⁹Член 17 точка 17 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр. 12/19)

³⁰Член 17 точка 2 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр. 12/19)

³¹Напомена: Списокот на закони со кои се уредуваат прекршувањата поврзани со интегритетот не е сеопфатен, со оглед на тоа што посебните закони и колективните договори не се дел од оваа анализа.

Прекршочна одговорност ја утврдуваат ДУИ, Инспекторат за труд, Прекршочната комисија на ДКСК, Прекршочната комисија при Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, судови.

За деликтната одговорност одлучува ДУИ и Инспекторатот за труд.

5.2 Механизми за санкционирање по сектори

5.2.1 Повреда на интегритетот во јавниот сектор

- 1) **Вработување засновано на заслуги, унапредување, лидерство и награди** - во случај на повреда на ова барање за интегритет, ДУИ и Трудовиот инспекторат издаваат прекршочни платни налози за доброволно плаќање на прекршочната санкција. Во случај кога не постои доброволно плаќање, Инспекторатот покренува постапка за деликт пред овластениот суд.
- 2) **Почитување на некомпатибилности и ограничувања** - се води прекршочна постапка. а санкциите ги изрекува Прекршочната комисија на ДКСК.
- 3) **Поднесување изјава за имотната состојба и интересите** - Комисијата за прекршоци при ДКСК ги води постапките и воведува санкции за прекршоци утврдени со ЗСКСИ. Покрај тоа, ако за време на истрагата на имотот на службеното лице, која ја спроведува ДКСК, се утврди дека потеклото на имотот е сомнително, ДКСК може да поведе кривична постапка, а судот може да изрече кривична санкција.
- 4) **Судир на интереси** - ДКСК спроведува постапка за утврдување на судир на интереси. Комисијата за прекршоци во рамките на ДКСК ги води прекршочните постапки и изрекува санкции. Исто така, на барање на ДКСК, органот што го избрал или го назначил службено лице или во којшто службеното лице стапило во работен однос, може да покрене постапка за негово/нејзино разрешување или дисциплинска постапка против тоа службено лице.
- 5) **Правила за подароци** - Институцијата кадешто работи едно службено лице, треба да спроведе дисциплинска постапка и да изрече дисциплинска санкција против службено лице кое добило подарок спротивно на законски предвидените одредби, во согласност со ЗАС. Комисијата за прекршоци во рамките на ДКСК води прекршочна постапка и воведува прекршочни санкции за службените лица на кои им е понуден противзаконски подарок и кои не ја одбиле таквата понуда.
- 6) **Кодекс на етика** - Владиноот законик не обезбедува надворешна контрола врз неговото спроведување. Имено, Владата именува еден член на Владата кој е одговорен за следење на спроведување на Владиноот законик и кој поднесува извештаи до Премиерот во точно определен временски период. Административниот законик не обезбедува надворешна контрола врз неговото спроведување. Имајќи ја предвид предвидената дисциплинска одговорност за непочитување, институцијата во која работи

административниот службеник е овластена да го спроведе Управниот законик. Неисполнувањето на одредбите од Управниот законик е основа за поведување и спроведување на дисциплинска постапка од страна на институцијата во која работи административниот службеник, во согласност со ЗАС.

- 7) **Транспарентност, отвореност и пристап до информации од јавен карактер** - Комисијата за прекршоци при Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер ги води постапките и воведува санкции.
- 8) **Транспарентна јавна набавка и ефикасно управување со ресурсите** - во зависност од повредата, различни институции се овластени да ги испитуваат потенцијалните повреди и / или да воведуваат санкции, како што се: БЈН; ДКРЈН; Управниот суд; Основниот суд надлежен за прекршоци; Јавното обвинителство; Основниот кривичен суд. ДКСК е овластен да ги извести надлежните органи како што се БЈН, Основниот суд надлежен за прекршоци или Јавното обвинителство за да бидат преземени мерки од нивните надлежности. Управниот инспектор е должен да издаде прекршочен платен налог на лицето одговорно за прекршокот во согласност со Законот за прекршоци. Надлежниот суд спроведува прекршочна постапка и изрекува прекршочна санкција за сторен прекршок според ЗЈВФК.
- 9) **Ограничувања по вработувањето (пантофлаж / вртежни врати)** - Комисијата за прекршоци во рамките на ДКСК ги води постапките за прекршоци и воведува прекршочни санкции за лица, кои не се во согласност со предвидените одредби.
- 10) **Заштита на укажувачите** – Се спроведува прекршочна постапка, а надлежниот суд изрекува прекршочни санкции.
- 11) **Нетолерирање на повреди на интегритет** - Институциите во јавниот сектор изрекуваат дисциплински санкции за повреди врз нивните вработени; судот за кривични дела; додека Владата на Република Северна Македонија за политичка санкција на именуваните службени лица., Комисијата за прекршоци во рамките на ДКСК ги води постапките и воведува санкции за прекршоци утврдени според ЗКСИ. ДКСК е исто така овластена да покрене постапка за утврдување одговорност на раководители пред органите што ги избрале или назначиле и/или пред надлежното Јавно Обвинителство.

5.2.2 Повреда на интегритетот во политичкиот сектор

- 1) **Транспарентност на финансирањето на политичките партии и финансирањето на изборните кампањи** - По предлог на ДЗР, Министерот за правда одлучува за правото за добивање средства од Буџетот на РСМ. Основниот суд е овластен да ја води прекршочната постапка и да одлучува за прекршочните санкции. ДИК ја штити законитоста на изборите во согласност со ИК. Од друга страна, ДКСК одлучува, по сопствена иницијатива или по поднесени претставки, за повреда на одредбите за финансирање

- кампањи на ИК. Управниот суд е надлежен за решавање на случаите покренати по основ на тужба против одлуката на ДКСК.
- 2) Од друга страна, доколку ДЗР открие неправилности во финансискиот извештај на учесникот во изборната кампања, ДЗР поведува прекршочна постапка или ги пријавува неправилностите до соодветниот јавен обвинител.
 - 3) Се спроведува постапка за прекршоци, додека судот изрекува прекршочна санкција.
 - 4) **Кодекс на етика за политички партии и парламентарци** - недостасуваат санкции.
 - 5) **Судир на интереси, изјави за имотна состојба и интереси за кандидатите на избори и кандидати за политички назначувања** - недостасуваат санкции, бидејќи кандидатите на изборите и кандидатите за политички назначувања не се обврзани да дадат изјави за судир на интереси и да поднесуваат изјави за имотната состојба.
 - 6) **Почитување на правилата за лобирање** - недостасуваат санкции.

5.2.3 Повреда на интегритетот во приватниот сектор

- 1) **Воздржување од вработување на поранешни јавни службеници за време на периодот на ограничување по вработувањето (пантофлаж / вртежни врати)** - недостасуваат санкции.
- 2) **Почитување на правилата за јавни набавки** - недостасуваат санкции.
- 3) **Почитување на правилата за лобирање** ДКСК врши истрага против прекршувања кои се извршени од лобисти, воведува санкции кон истите и за тоа го известува Генералниот секретар на Собранието на РСМ. Лобистите имаат право да покренат управен спор против одлуката на ДКСК, пред Управниот суд.

6. ГЛАВА VI. Препораки

Овој Концепт за интегритет ги обединува сите релевантни аспекти на антикорупција и интегритет во системот на РСМ, објаснувајќи како се раѓа интегритет во институциите од јавниот, политичкиот и приватниот сектор, и како да се поддржи интегритетот преку мерките за поддршка, контрола и санкционирање.

6.1 Подобрување на системот за интегритет

Опишаниот систем разоткри одредени елементи што недостасуваат. Затоа, се препорачува да се земе предвид воведување на:

- Кодекс на етика за политички партии и парламентарци, санкции за непочитување на истите и институционализирање на ефикасни внатрешни механизми за мониторинг;
- Прописи за судир на интереси, изјави за имотна состојба и интереси за кандидатите на избори и кандидати за политички назначувања, како и санкции за непочитување на истите и институционализирање на ефикасни механизми за

внатрешен мониторинг со употреба на информатичка комуникациска технологија;

- Обврски за почитување на правилата за лобирање на политичарите и санкции за непочитување на истите и институционализирање на ефикасни механизми за мониторинг со поддршка на информатичката технологија и комуникациите;
- Прописи и санкции за субјекти од приватниот сектор кои нема да се воздржат од вработување на поранешни јавни службеници за време на периодот на ограничувања по вработувањето (пантофлаж / вртежни врати).
- Преглед и јасно дефинирање на санкциите за приватниот сектор коишто нема да ги почитува правилата за јавни набавки;
- Санкции за деловните субјекти, коишто не ги почитуваат правилата за лобирање.

Во освртот кон овие препораки, ДКСК се охрабрува да се повика на добрите практики идентификувани во Анекс 2. Анализата која е приложена во прилогот, помага да се разберат процесот, добрите практики и очигледните слабости кај странските искуства од спроведувањето на елементите и институтите за интегритет. Исто така, анализата содржи предупредувања за можни неуспеси во текот на процесот на спроведување.

6.2 Изработка на национални и / или секторски стратегии за интегритет

Со разбирање на местото и улогата на сите елементи на Концептот за интегритет, станува појасно што е она што влијае врз растот на интегритетот во институциите, секторите, и сèвкупно во земјата.

Затоа се препорачува Концептот за интегритет да се искористи за да се развие Национална стратегија за интегритет поделена на сектори и/или да се изготват поединечни секторски стратегии за интегритет (т.е. за поголемите сектори - јавни, политички, приватни или за помалите сектори - здравствена заштита, спроведување на законот, спорт итн.).

Националните или секторските стратегии треба да имаат за цел зајакнување на отчетноста на институциите вклучени во извршување на својот мандат поврзан со интегритетот: воспоставување на клима за интегритет во институциите, поддршка на институционална клима за интегритет, контрола на интегритетот и санкционирање на недостатокот на интегритет. Стратегијата може да потврди дека нема да останат празнини во милјето за отчетност на институциите коишто се задолжени да придонесат, секоја на своето ниво, во градењето и одржувањето на интегритетот. Освен тоа, таквата стратегија би можела да придонесе кон пополнување на недостатоците (т.е. воспоставување на нови обврски и санкции коишто недостасуваат, планирање на сесии за обуки, креирање на упатства, софтвер итн.) Или пак, со стратегијата може да се предвиди тековното следење на правилното исполнување на обврските, со кои се задолжени различни засегнати страни во состав на Концептот за интегритет, што дополнително може да ги пополни недостатоците.

6.3 Изработка на секторска методологија за проценка на интегритет

Концептот за интегритет треба да ја постави основата ДКСК да креира секторска проценка на интегритетот. Тоа подразбира изготвување на конкретни прашалници за исполнување на различните улоги на засегнатите страни од одделен сектор, во смисла на интегритет, со цел да се разбере кои аспекти на интегритетот треба да се зајакнат во тој сектор.

6.4 Изготвување на упатства за интегритет и модули за обука

Честопати во РСМ, рамката за интегритет не се следи правилно, бидејќи е расфрлана во различни закони, подзаконски акти и прописи. Сепак, систематизацијата предвидена во Концептот за интегритет овозможува планирање на соодветни обуки, како и креирање на специјални упатства за различни професионални категории, во кои општите барања за интегритет опишани овде би биле испреплетени со посебните професионални барања за различни категории, т.е. Упатства за интегритет за судии, Упатства за интегритет за полицијата, Упатства за интегритет за локалната самоуправа, итн. Затоа се препорачува Концептот за интегритет да се користи како основа за изработка на различни упатства за професионален интегритет и да се користи како материјал за обука за соодветната категорија.

6.5 Спроведување на истражување, анкетање и циклично испитување на интегритетот

Концептот за интегритет може да се користи и за истражување на нивоата и прашањата за интегритетот преку анкети и циклично испитување, во кои може да се постават прашања во врска со различните елементи на интегритетот, кои се опишани во овој концепт. Доколку се спроведуваат редовно, овие истражувања и анкети може да станат референтна точка и основа за креирање на национален Индекс на интегритет.



Проектот е финансиран од Европската Унија



Промовирање на транспарентност и одговорност на јавната администрација



АНЕКС 1: МАПИРАЊЕ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО ЗА ЈАВЕН, ПОЛИТИЧКИ И ПРИВАТЕН ИНТЕГРИТЕТ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Елемент на јавен интегритет	Закон, подзаконски акт, член со кој се регулира овој елемент на интегритетот	Дали обврските на работодавачот / вработениот во јавната институција се јасни во однос на овој елемент?	Кои институции практикуваат надворешно следење / контрола	Дали постои казна за сторен престап?	Кои институции ги истражуваат престапите / изрекуваат казни?
1. Вработување засновано на заслуги,	Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС) ³³ претставува општа законска рамка со која се утврдува управувањето со човечките ресурси во јавниот сектор преку систематски и општ пристап. ЗВЈС претставува чадор кој ги опфаќа другите конкретни секторски закони, во кои	Да, прашањата поврзани со вработувањата, унапредувањата, професионалниот развој, евалуацијата и наградувањето на вработените во јавниот сектор се јасно наведени со дефинирани временски рамки.	Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) го следи интегралното спроведување на законот. Државниот управен	Да	ДУИ и трудовиот инспекторат издаваат прекршочни платни налози за доброволно плаќање на прекршочната казна. Доколку нема доброволно плаќање, инспекторатот

³³ Закон за вработените во јавниот сектор, Службен весник на РСМ бр. 27/14 и сите понатамошни измени и дополнувања

Проектот е имплементиран од:



унапредување, лидерство и награди ³²	<p>посебно подетално се регулирани одредени јавни дејности.</p> <p><u>Во членовите 4-13 се регулирани општите принципи односно основот врз кој се засноваат вработувањата во јавниот сектор;</u></p> <p><u>Во членовите 20а-23 е регулиран процесот на вработување.</u></p> <p>Спроведувањето на горенаведените членови е подетално објаснето во соодветните правилници:</p> <p>- П Р А В И Л Н И К</p>	<p>Вработувањата во јавниот сектор треба да се планираат однапред, преку годишни планови за вработување кои ги донесува секоја институција посебно. Планот за вработување треба да го потврди и прифати државниот орган одговорен за буџетирањето на институцијата,</p> <p>Вработувањата и унапредувањата треба да бидат</p>	инспекторат (ДУИ) врши контрола над спроведувањето на законските прописи и на усогласеноста на чинителите со соодветните законски прописи.		поведува прекршочна постапка пред надлежниот суд.
---	---	--	--	--	---

³² Анализата на овој елемент на интегритет се заснова само врз ЗВЈС и ЗАС како основна законска рамка која се однесува на оваа проблематика и претставува основ за управување со човечките ресурси, врз основа на принципот на заслуги кој што треба да се следи во посебните закони. Вработените во јавниот сектор се поделени во четири категории во зависност од видот на работите кои ги извршуваат. Работниот однос на некои од категориите на вработени е регулиран во неколку посебни закони и колективни договори. Овие посебни закони и колективни договори не се дел од оваа анализа.

Имено, работните односи на (i) вработените во институциите на јавниот сектор во полето на безбедноста, одбраната и разузнавањето односно таканаречните службени лица со посебни овластувања; (ii) давателите на јавни услуги во полето на здравството, образованието и науката, трудот, социјалните работи, детската заштита, јавните информации, како и во областа на комуналните услуги и другите дејности за кои се основани јавни претпријатија и (iii) лицата задолжени за техничка поддршка се предмет на регулирање во посебни закони.

Меѓутоа, за да се утврди дали има доследен и прилагоден пристап во однос на политиките за управување со човечките односи во целокупниот јавен сектор, потребно е да се направи поширока анализа со која ќе бидат опфатени и посебните закони и колективните договори.

Според тоа, анализата на овој елемент на интегритет се однесува само на вработените во јавниот сектор, што значи дека именуваните односно избраните функционери не се дел од истата.

	<p>за задолжителните елементи на јавниот оглас за пополнување на работно место во јавниот сектор преку вработување и на пријавата за вработување, како и формата, содржината и начинот на водење на регистарот на лица кои дале лажни податоци при вработување во јавен сектор;</p> <p>- МЕТОДОЛОГИЈА за планирање на вработувањата во јавниот сектор согласно со начелото за соодветна и правична застапеност, како и формата, содржината и образецот на годишниот план за вработување и извештајот за реализација на годишниот план за вработување.</p>	<p>засновани на отворен конкурс и на резултатите од постапката за избор.</p>			
	<p>Законот за административни</p>	<p>Да, системот на заслуги воведен за административните службеници</p>	<p>МИОА го следи интегралното</p>	<p>Да</p>	<p>Престапите ги истражува и ги пријавува првенствено ДУИ.</p>

	<p>службеници (ЗАС)³⁴ е посебен закон во кој пошироко и попрецизно се опфатени сите аспекти на вработувањата на административните службеници (една од четирите групи на вработени во јавниот сектор).³⁵</p> <p><u>Во членовите 30 -47</u> е регулиран процесот за вработување;</p> <p><u>Во членовите 48-53</u> се регулирани унапредувањата;</p> <p><u>Во членовите 54-60</u> е регулирана стручната обука;</p> <p><u>Во членовите 85-97</u> е регулиран системот на наградување.</p> <p>Спроведувањето на горенаведените членови</p>	<p>прецизно ги дефинира обврските од страна на јавната институција и обврските од страна на административните службеници.</p> <p>Јавните институции однапред го планираат вработувањето на административните службеници во своите годишни планови.</p> <p>Процесот на вработување започнува со јавен оглас за непополнетото работно место и критериумите</p>	<p>спроведување на законот.</p> <p>ДУИ врши контрола над спроведувањето на законските прописи и на усогласеноста на чинителите со соодветните законски прописи.</p>	<p>ДУИ издава прекршочни платни налози за доброволно плаќање на глобата. Доколку нема доброволно плаќање, инспекторатот поведува прекршочна постапка пред надлежниот суд.</p>
--	---	--	---	---

³⁴ Закон за административни службеници, Службен весник на РСМ бр. 27/14 и сите понатамошни измени и дополнувања

³⁵ Одредени прашања поврзани со вработувањето на административните службеници во судството и во јавното обвинителство, дипломатијата, царината и даночната управа, инспекторатите, државниот завод за ревизија, регулаторните тела и народната банка, може да се регулираат со посебни закони или со колективен договор на начин различен од ЗАС.

	<p>е подетално објаснето во соодветните правилници:</p> <ul style="list-style-type: none"> - УРЕДБА за спроведување на постапката за вработување на административни службеници; - ПРАВИЛНИК за изменување и дополнување на правилникот за формата и содржината на интерниот оглас, начинот на поднесување на пријавата за унапредување, начинот на спроведување на административната селекција и интервјуто, како и начинот на нивно бодирање и максималниот број на бодови од постапката на селекција, во зависност од 	<p>потенцијалните кандидати треба да ги исполнат. Најдобриот кандидат за работното место се бира со спроведување на транспарентна, правична и конкурентна постапка за избор.</p> <p>Постапката за унапредување започнува со интерен оглас, по што, од постојните вработени во институцијата, се бира најдобриот кандидат со спроведување на транспарентна, правична и конкурентна постапка за избор.</p> <p>Процесот за вработување на</p>			
--	---	--	--	--	--

	<p>категијата на работно место за кое е објавен интерниот оглас;</p> <ul style="list-style-type: none"> - ПРАВИЛНИК за начинот на спроведување на полугодишното интервју, поблиските критериуми за начинот на оценување на административниот службеник; - Годишни ОДЛУКИ за утврдување на вредноста на една единица за пресметка на платите на административните службеници. 	административните службеници го управува агенцијата за администрација.			
2. Почитување на неспоивоста и ограничувањата при вршењето на јавната функција	<u>Член 38</u> од ЗВЈС	Работата на вработените во јавниот сектор е неспоива со вршењето на непосредни политички активности во текот	Институцијата е утврдена во посебните закони.	Да	Институцијата е утврдена во посебните закони.

	<p>Во членовите 44, 49 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (ЗСКСИ)³⁶ е регулирана неспоивоста на функцијата која ја вршат именувани и избрани функционери со други функции и дејности;</p> <p>Во член 45 од ЗСКСИ се регулирани ограничувањата на именуваните и избраните функционери при вршењето на јавната функција.</p>	<p>на работното време и на работното место.</p> <p>Во ЗСКСИ се дефинирани конкретните ситуации и дејности кои се неспоиви со вршењето на јавна функција поради јавната доверба во интегритетот, и личната објективност на јавните функционери.</p> <p>Именуваните и избраните функционери, при вршењето на својата јавна функција, се ограничени во (i) управувањето со друштво или институција во</p>	<p>Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) го следи интегралното спроведување на законот.</p>	<p>Да</p>	<p>Прекршочна постапка спроведува и санкции изрекува прекршочната комисија во рамките на ДКСК.</p>
--	---	--	---	-----------	--

³⁶ Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Службен весник на РСМ бр. 12/19 и сите понатамошни измени и дополнувања

		<p>својство на сопственик (ii) поседување на управувачки права во управниот одбор на приватно друштво односно институција.</p> <p>Именуваниот односно избраниот функционер има обврска да ја извести институцијата во која што е именуван односно избран, за правните лица во негова сопственост, во кои што има акции односно управувачка улога. Именуваниот односно избраниот функционер треба да ги пренесе управувачките права на трети лица.</p>			
--	--	---	--	--	--

<p>3. Изјава за имотната состојба и приватните интереси</p>	<p>Во ЗСКСИ се утврдени категориите на службени лица кои имаат обврска да ја пријавуваат својата имотна состојба и своите интереси во ДКСК.</p> <p><u>Во членовите 82-86</u> е регулиран начинот на пријавување;</p> <p><u>Во членот 87</u> е регулирана јавноста на дадените изјави за имотната состојба;</p> <p><u>Во членовите 89-91</u> е регулиран регистарот кој го води ДКСК;</p> <p><u>Во членовите 92-96</u> е регулирана постапката за контролни проверки и испитување на имотот и интересите на носителите на јавни функции.</p>	<p>Да, секое избрано односно именувано лице, одговорно лице во јавно претпријатие, јавна институција или друго правно лице со државен капитал, административни службеници од категорија А односно лица вработени во кабинетот на претседателот на РСМ, претседателот на Собранието на РСМ, потпретседателите на Собранието на РСМ, премиерот на РСМ, замениците премиери на РСМ, министрите и генералниот секретар на Владата на РСМ имаат обврска да достават изјава за имотната состојба и за интересите во строго утврдени</p>	<p>ДКСК врши надзор над спроведувањето на одредбите поврзани со пријавувањето на имотната состојба и интересите.</p>	<p>Да</p>	<p>За прекршоците утврдени во ЗСКСИ, прекршочната комисија во рамките на ДКСК ја води прекршочната постапка и изрекува санкции.</p> <p>Освен тоа, доколку, за време на истрагата за имотот на функционерот, спроведена од страна на ДКСК, потеклото на имотот е сомнително, тогаш ДКСК може да поведе кривична постапка и во тој случај кривичен суд би можел да изрече кривична санкција.</p>
---	---	---	--	-----------	--

		рокови наведени во ЗСКСИ. Истите функционери имаат обврска да ги пријавуваат сите промени на нивната имотна состојба и интереси кои би можеле да настанат при вршењето на функцијата.			
4. Судир на интереси	ЗСКСИ го регулира спречувањето на судирите на интереси помеѓу личните интереси на функционерите и нивните должности како државни службеници. <u>Во членовите 72-75</u> е регулирана постапката во случај на пријавување на судир на интереси; <u>Во членовите 76-81</u> е регулирана постапката за	ЗСКСИ доследно ги дефинира главните должности на функционерите (сите избрани односно именувани лица и вработените во јавниот сектор) за управување со судирот на интересите: - да презема мерки за избегнување на потенцијални судири на интереси; - да го извести својот претпоставен	ДКСК врши надзор над спроведувањето на одредбите поврзани со спречување на судирот на интереси.	Да	ДКСК ја води постапката за утврдување на судир на интереси. Прекршочната комисија во рамките на ДКСК води прекршочни постапки и изрекува санкции. Исто така, по барање на ДКСК, органот кој го избрал односно

	утврдување на судир на интереси пред ДКСК.	во случај на судри на интереси; - да побара изземање и да прекине со активностите под одредени околности; итн. Исто така, по известувањето од страна на функционерот, раководното лице во институцијата каде што функционерот работи, има обврска да ги преземе сите мерки за спречување на настанување на судир на интереси.			именувал функционерот односно каде што функционерот има воспоставено работен однос, може да поведе постапка за разрешување или дисциплинска постапка против таквиот функционер соодветно.
5. Правила за подароци	<u>Во членот 39</u> од ЗВЈС се регулираат податоците за службените лица. Спроведувањето на погоре наведениот член е дополнително појаснето	Вработените во јавниот сектор не треба да примаат подароци кои се поврзани со нивната работа, освен протоколарни и	ДУИ врши надзор над спроведувањето на одредбите поврзани со подароците.	Да	Против службеното лице кое добило подарок спротивно на одредбите на законот, институцијата каде

	<p>во УРЕДБАТА за начинот на располагање со примените подароци, начинот на управување со евиденцијата на примените подароци и други прашања во врска со примањето на подароци.</p> <hr/> <p><u>Член 58</u> од ЗСКСИ;</p> <hr/> <p><u>Член 55, 56</u> од Законот за користење и располагање</p>	<p>повремени подароци од незначителна вредност.</p> <p>Во ЗВЈС е дефиниран начинот на кој подароците треба да се пријавуваат во институцијата и вредноста на подароците кои се допуштени да се примаат.</p> <p>ДКСК е одговорна за изготвување и објавување на каталог на подароци врз основа на податоците добиени во согласност со закон.</p> <hr/> <p>Службените лица во јавниот сектор не треба да примаат</p>	<hr/> <p>ДКСК врши надзор над</p>	<p>што работи лицето треба да спроведе дисциплинска постапка и да изрече дисциплинска санкција во согласност со ЗАС.</p> <hr/> <p>Прекршочната комисија во рамките на ДКСК води прекршочни постапки и</p>
--	--	--	-----------------------------------	---

	<p>со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост³⁷</p> <p>Спроведувањето на погоре наведениот член е дополнително појаснето во УРЕДБАТА за критериумите, процесот на примање и давање подароци и пријавување на подароци.</p>	<p>подароци кои се поврзани со нивната работа, со одредени исклучоци утврдени со закон.</p> <p>Институциите имаат обврска да поднесат годишен извештај за примените подароци до ДКСК.</p> <hr/> <p>Службените лица не треба да примаат подароци додека ја вршат службената должност, освен во точно утврдени случаи и околности утврдени со закон. Законот исто така утврдува кои би се сметале за сопственост на државата, а не на</p>	<p>спроведувањето на одредбите од ЗСКСИ поврзани со подароците.</p> <hr/> <p>/</p>	<p>Да</p> <hr/> <p>Да, во рамките на ЗСКСИ</p>	<p>изрекува прекршочни санкции против службените лица на кои им се понудени подароци спротивно на законот и кои не ја одбиле таквата понуда.</p> <hr/> <p>Прекршочната комисија во рамките на ДКСК</p>
--	--	---	--	--	--

³⁷ Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, Службен весник на РСМ бр. 78/15 и сите понатамошни измени и дополнувања

		лицето кои го примило подарокот. Јавните институции и државните органи можат да даваат податоци според правилата утврдени со закон.			
6. Кодекс на професионална етика/однесување	Кодексот за етичко однесување за членовите на владата и носителите на јавни функции именувани од страна на владата (Кодекс на владата) ³⁸ го регулира начинот на нивното однесување и работење со цел да се осигури зајакнувањето на нивниот интегритет и довербата на граѓаните во нивната работа.	Членовите на владата и јавните функционери именувани од страна на владата се обврзани: - да потпишат изјава со која потврдуваат дека ќе го почитуваат владиниот кодекс при извршувањето на своите должности;	Кодексот на владата не предвидува надворешна контрола над неговото спроведување. Имено, владата само назначува еден член од владата задолжен за следење на спроведувањето на кодексот на	Да	Членот на владата задолжен за спроведувањето на кодексот на владата, усно или во писмена форма му укажува на членот на владата односно на носителот на јавна функција кој го прекршил кодексот на владата да го поправи своето однесување во согласност со

³⁸ Кодекс за етичко однесување за членовите на владата и носителите на јавни функции именувани од страна на владата, Службен весник на РСМ, бр. 232/20

	<p><u>Во членовите 3-11 се утврдени основните принципи и стандарди на работата;</u></p> <p><u>Во членот 12 е регулирано избегнувањето на судирот помеѓу јавните и приватните интереси;</u></p> <p><u>Во членот 13 е регулирано одделувањето на државните од партиските интереси;</u></p> <p><u>Во членот 15 е регулиран односот на вработените во врска со нивната непристрасност;</u></p> <p><u>Во член 17 е регулирано примањето подароци;</u></p> <p><u>Во член 18 е регулиран интегритетот во однос на користењето на и</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> - да ги избегнуваат сите судири на интереси; - да обезбедат механизми со кои што сите вработени во институцијата со која што управуваат ќе бидат усогласени со законските прописи; - при учество о партиски активности дека нема да ги загрозат професионализмот и достапноста на јавните функции; - да го почитуваат професионализмот и непристрасноста на вработените во јавниот сектор и, во никој случај да не ги упатуваат да делуваат спротивно на законот итн. 	<p>владата кодекс и кој доставува извештаи за тоа до претседателот на владата во утврден временски период.</p>	<p>кодексот на владата.</p> <p>Врз основа на мислењето на членот на владата задолжен за спроведување на кодексот на владата, претседателот на владата може да одлучи да примени некоја од следниве мерки во однос на лицето кое не го почитувало кодексот на владата:</p> <ul style="list-style-type: none"> - официјална критика; - барање за поднесување на оставка односно предлог за негово разрешување; и или - покренување на иницијатива за информирање на
--	---	--	--	--

	<p>трошоците за материјалните ресурси;</p> <p><u>Во член 22</u> е регулирано пријавувањето на судир на интереси.</p>				<p>надлежни институции, особено ЗСКСИ, Законот за заштита на укажувачи и Законот за лобирање.</p>
	<p>Во кодексот за административни службеници (Административен кодекс)³⁹ се регулирани етичките стандарди и правилата на однесување на административните службеници.</p> <p><u>Во членовите 5-12</u> се утврдени основните принципи и стандарди за работа;</p> <p><u>Во членот 13</u> предвидена е забрана за злоупотреба на статусот на за</p>	<p>Административниот кодекс предвидува одредени обврски за административните службеници, како што се:</p> <ul style="list-style-type: none"> - да потпише Изјава за прифаќање на Декларацијата за заедничката мисија на вработените во јавниот сектор, при вработување - да не дозволи судир помеѓу личниот и јавниот интерес и секогаш да го застапува јавниот интерес; 	<p>Административниот кодекс не предвидува надворешна контрола над неговото спроведување.</p> <p>Со оглед на предвидената дисциплинска одговорност за непочитување, институцијата каде што работи административниот службеник е овластена да обезбеди</p>	Да	<p>Непочитувањето на одредбите на административниот кодекс претставува основ за поведување и спроведување на дисциплинска постапка од страна на институцијата каде што работи административниот службеник, во согласност со ЗАС.</p>

³⁹ Кодекс за административни службеници, Службен весник на РСМ бр. 183/14

	административните службеници.	- да не го злоупотребува својот статус на административен службеник; итн.	извршување на административниот кодекс.		
7. Транспарентност и отвореност на јавните институции	<p><u>Член 10</u> од ЗВЈС</p> <hr/> <p><u>Членови 8-11</u> од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (ЗСПИЈК)⁴⁰</p>	<p>ЗВЈС предвидува дека должноста на вработените во јавниот сектор да обезбедуваат пристап до информации од јавен карактер е утврдена со закон.</p> <hr/> <p>ЗСПИЈК е посебен закон за оваа проблематика, ги регулира обврските на носителите на информациите во врска со обезбедување на транспарентност и отвореност.</p>	<p>ДУИ врши контрола над ефективното спроведување на законскиот пропис и на усогласеноста на чинителите со соодветниот законски пропис.</p> <hr/> <p>Агенција за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.</p>	<p>Не</p> <hr/> <p>Да</p>	<p>/</p> <hr/> <p>Прекршочната комисија во рамките на агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации ја води постапката и изрекува санкции.</p>

⁴⁰ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на РСМ бр. 101/19

		<p>ЗСПИЈК предвидува неколку начини за обезбедување на транспарентност и отчетност на јавниот сектор, и тоа: откривање на документи, информации и податоци на иницијатива на институцијата и откривање на документи, информации по барање на трети лица.</p> <p>Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер изготвува список на носители на информации од јавен карактер и истиот го објавува.</p>			
--	--	---	--	--	--

<p>8. Пристап до информации од јавен интерес</p>	<p>Во членовите 4,6,12-28 од ЗСПИЈК е регулиран процесот за добивање на пристап до информациите од јавен карактер и трошокот за таквиот пристап.</p>	<p>ЗСПИЈК им овозможува на физичките и на правните лица да го остварат своето право на пристап до информации од јавен карактер.</p> <p>ЗСПИЈК предвидува детални чекори и рокови кои треба да се почитуваат во овој процес. Физичките или правните лица можат да го покренат процесот со поднесување на писмено, усно или електронско барање.</p> <p>Јавната институција – носител на информациите треба да одговори на добиеното барање во рок од 20 дена.</p>	<p>Агенција за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер</p>	<p>Да</p>	<p>Прекршочната комисија во рамките на агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации ја води постапката и изрекува санкции.</p>
--	--	---	---	-----------	--

		<p>Правното односно физичкото лице има право на жалба доколку барањето е одбиено.</p> <p>Пристапот до информациите е бесплатен освен кога се обезбедуваат копии од документи, надоместокот треба да биде во висина на реалните трошоци за обезбедувањето на копиите.</p>			
9. Јавни набавки и ефикасно управување со ресурсите	Законот за јавните набавки (ЗЈН) ⁴¹ ја дефинира законската рамка за постапките за јавни набавки со цел да се обезбеди	Да, ЗЈН ги утврдува обврските на вработените во јавниот орган, како членовите на комисијата за јавни набавки и	Бирото за јавни набавки (БЈН) врши надворешна контрола над	Да	Во зависност од пристапот, различни институции се надлежни за испитување на потенцијалните

⁴¹ Закон за јавните набавки, Службен весник на РСМ бр. 24/19

	<p>транспарентноста и интегритетот на процесот.</p> <p><u>Во членовите 33 - 38</u> се регулирани општите мерки за спречување на корупција и судир на интереси;</p> <p><u>Во членовите 41-42</u> е регулиран јавниот оглас за набавки и достапноста на тендерската документација до сите заинтересирани економски оператори;</p> <p><u>Во членот 136</u> се забранува било какво влијание во одлучувањето од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН);</p> <p><u>Во членот 169</u> е предвидено изземање на членовите на ДКЖЈН во</p>	<p>именуваните членови на ДКЖЈН. Главните обврски се:</p> <ul style="list-style-type: none"> - сите инструкции во врска со постапката треба да им се дадат на вработени во писмена односно во електронска форма; - сите лица кои работат во јавниот орган и кои имаат информации за случаи на корупција, имаат обврска да ја информираат ДКСК и јавното обвинителство; - членовите на комисијата за јавни набавки, како и одговорното лице во јавниот орган потпишуваат изјава за непостоење на судир на интереси, или пак доколку постои судир на интереси, тогаш се 	<p>постапките за јавни набавки.</p> <p>Од друга страна државниот завод за ревизија (ДЗР) врши ревизија на користењето на средствата за јавни набавки од страна на јавните органи.</p>	<p>престапи и/или за изрекување на санкции, и тоа:</p> <ul style="list-style-type: none"> - БЈН; - ДКЖЈН; - Управниот суд; - Основниот суд надлежен за прекршоци; - Јавното обвинителство; - Основниот кривичен суд.
--	---	--	--	--

	случај на судир на интереси.	повлекуваат од работата на комисијата; - членовите на ДКЖЈН се изземаат од работа по предмети каде што постои судир на интереси итн.			
	<u>Во членовите 38 и 57 од ЗКСИ</u> исто така се забрануваат било какви привилегии, дискриминација или влијанија во постапките за јавни набавки.	Да, службените лица имаат обврска да: - и овозможат на ДКСК да ја испита документацијата за јавни набавки; и - да не вршат било како незаконско влијание врз било кое друго лице во постапката за јавни набавки.	ДКСК е овластена да врши испитување на документацијата за јавните набавки.	Да	ДКСК е овластена да ги извести надлежните органи како што се БЈН, основниот суд надлежен за прекршоци односно јавното обвинителство за да преземат мерки во рамките на нивните надлежности.
	<u>Во членовите 5, 6 од законот за воведување на систем за управување со квалитетот и заедничката рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната</u>	ЗВСУК предвидува различни должности за различни категории на вработени, и тоа:	ДУИ врши контрола над усогласеноста на институциите со одредбите наведени во ЗВСУК.	Да	Управниот инспектор има обврска да издаде прекршочен платен налог на лицето одговорно за прекршокот во согласност со

	служба (ЗВСУК) ⁴² се регулира воведувањето и примената на меѓународни односно македонски системи на стандарди од страна на службените лица со цел да се обезбедат поквалитетни услуги.	- воведување на барем основниот стандард ИСО 9001; - воведување на заедничка рамка за процена со вклучување на вработените и преку методот на самооцена; итн.			Законот за прекршоци. Надлежниот суд спроведува прекршочна постапка и изрекува прекршочни санкции за сторен прекршок на ЗВСУК.
10. Ограничувања по вработувањето (или пантофлажа)	Во членовите 47,48 од ЗКСИ се предвидени одредени ограничувања за службените лица во врска со нивното вработување по завршувањето на нивниот мандат.	Да, лицата, по престанокот на вршењето на јавните овластувања или должности (во одреден рок) не можат: - да се вработат во трговско друштво каде лицето вршело надзор;	ДКСК е надлежна за следење на усогласеноста со одредбите поврзани со ограничувањата по вработувањето.	Да	Прекршочната комисија во рамките на ДКСК ги води прекршочните постапки и изрекува прекршочни санкции против лицата кои не ги почитуваат предвидените одредби.

⁴² Закон за воведување на систем за управување со квалитетот и заедничката рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба, Службен весник на РСМ бр. 69/13 и сите понатамошни измени и дополнувања

		<ul style="list-style-type: none">- да се вработат во трговско друштво каде имал воспоставено каков било договорен однос при вршењето на јавните овластувања или должности;- да врши застапување како претставник на организација која со органот во кој претходно работел имаат или воспоставуваат договорен, односно деловен однос;- да застапува правно или физичко лице пред органот во кој вршел јавни овластувања во предмети за кои како службено лице учествувал во донесување на одлуки;- да врши работи на управување или			
--	--	--	--	--	--

		ревизија во правното лице во кое, неговата работа како јавен службеник била поврзана со супервизорска или надзорна функција.			
--	--	--	--	--	--

11. Заштита на укажувачи	<p>Членови 30, 35 од ЗВЈС</p> <p><u>Член 43</u> од ЗСКСИ</p> <p>Закон за заштита на укажувачите (ЗЗУ)⁴³.</p> <p>ПРАВИЛНИК за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор</p>	<p>Вработените во јавниот сектор се обврзани да ги вршат работите кои ќе им ги додели нивниот претпоставен односно овластено лице на институцијата. Меѓутоа, доколку извршувањето на овие задачи доведе до сторување на кривично дело, тогаш тие се обврзани тоа да го пријават кај нивниот непосредно претпоставен службеник и во ДКСК.</p> <p>ЗВЈС предвидува заштита за вработените во јавниот сектор кои ќе обелоденат административни неправилности, кривични односно коруптивни активности против</p>	Министерството за правда врши надзор над спроведувањето на ЗЗУ.	Да	Прекршочната постапка ја води и прекршочни санкции изрекува надлежниот суд.
--------------------------	---	---	---	----	---

		<p>службените должности, јавниот интерес, безбедноста и одбраната.</p> <p>ЗКСИ ја гарантира заштитата на укажувачите од кривично гонење односно било каква друга одговорност поради тоа што обелодениле информации кои укажуваат на коруптивни активности.</p> <p>Процесот на заштитено обелоденување на информациите, правата на укажувачите и должностите на инволвираните институции се регулирани со ЗЗУ.</p> <p>Укажувачите со закон се заштитени од одмазда и им се овозможува</p>			
--	--	--	--	--	--

		<p>анонимност и доверливо постапување со дадените информации.</p> <p>Заштитеното пријавување се врши како:</p> <ul style="list-style-type: none">- заштитено внатрешно пријавување (непосредно пријавување кај институцијата од интерес),- заштитено надворешни пријавување (пријавување во Министерството за внатрешни работи, ДКСК, народниот правобранител итн.)- Заштитено јавно пријавување (ставање на информациите на достап на јавноста). <p>Укажувачите треба да се заштитени и</p>			
--	--	--	--	--	--

		<p>да им се гарантира доверливоста на пријавувањето. Идентитетот на укажувачот не треба да се открива без негова согласност. Правото на доверливост може да се ограничи само со судска одлука.</p> <p>Институцијата кај која е извршено пријавувањето треба да постапи понатаму и да ги преземе активностите опишани во 33У.</p>			
--	--	--	--	--	--

<p>12. Санкционирање на престапи поврзани со интегритетот (дисциплински, административно и кривично)</p>	<p>Како што спомнавме во одговорите под точка 1, ЗВЈС ги регулира само вработувањето, правата и обврските на вработените во јавниот сектор.</p> <p>Овој закон, во принцип, предвидува дисциплинска и/или материјална одговорност за прекршувањата на елементите поврзани со интегритетот (<u>Член 40</u>).</p> <p>Имено, во ЗВЈС не е регулирана постапката за утврдување на одговорноста на вработените во јавниот сектор односно системот на санкционирање.</p> <p>Оваа проблематика е дополнително појаснета во посебни закони.</p> <p><u>Во членот 64</u> од ЗАС е</p>	<p>/</p> <hr/> <p><u>Следење</u></p> <p>Надредените административни службеници се обврзани да ја следат ефикасноста на административните службеници во текот на годината преку годишни евалуации.</p>	<p>/</p> <hr/> <p>- МИОА; - ДУИ; - Владата на Република Северна Македонија за именуваните носители на јавни функции.</p>	<p>/</p> <hr/>	<p>/</p> <hr/> <p>- Институциите од јавниот сектор за дисциплинските престапи од страна на нивните вработени; - Судот надлежен за кривични дела; - Владата на Република Северна</p>
--	--	---	--	----------------	---

	<p>регулирано следењето на работата на административните службеници и санкциите во случај на негативна оценка.</p> <p><u>Во членовите 70-80 од ЗАС е регулиран дисциплинскиот режим на административните службеници.</u></p> <p>Спроведувањето на горенаведените членови дополнително е појаснето во следиве сродни подзаконски акти:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ПРАВИЛНИК за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање 	<p>Доколку исходот од две последователни оценувања односно од три во последните пет години укажува најниско (негативно) ниво на работа на административниот службеник, што значи незадоволително работење и прекршување на принципите на јавнат служба, тогаш раководното лице треба да го прекине работниот однос. Ова може да се смета дека го има влијанието на казна.</p> <p><u>Дисциплинска постапка</u></p> <p>Дисциплинска постапка може да биде поведена против административните службеници (административните</p>		<p>_____</p> <p>–</p> <p>Да</p>	<p>Македонија за политичко санкционирање на именуваните носители на јавни функции.</p>
--	--	---	--	---------------------------------	--

		<p>службеници на ниво на секретари се исклучени) за прекршување на нивните официјални должности.</p> <p>Секој административен службеник или друго лице во согласност со закон, има право да покрене (со писмен поднесок) дисциплинска постапка против административен службеник.</p> <p>Секретарот односно раководното лице на институцијата треба да ја спроведе дисциплинската постапка на начин предвиден во ЗАС во зависност од сериозноста на престапите (тешки дисциплински повреди или полесни</p>			
--	--	---	--	--	--

		<p>дисциплински престапи).</p> <p>Доколку дисциплинскиот престап во исто време претставува и кривично дело / прекршок во согласност со законот, тогаш дисциплинската постапка не ја попречува кривичната / прекршочната постапка против лицето.</p> <p>Не е наведени дали институцијата треба да ги пријавува кривичните дела / прекршоците на административниот службеник во надлежните институции (главно јавното обвинителство и министерството за внатрешни работи).</p>			<p>ДКСК врши надзор над спроведувањето на одредбите поврзани повреда на интегритетот.</p>	<p>За прекршоците утврдени во ЗСКСИ,</p>
--	--	--	--	--	---	--

	<p>Во членот 4 од ЗСКСИ е наведен принципот на интегритет како еден од главните принципи кој треба да го почитуваат сите јавни службеници, вклучувајќи ги и назначените односно избраните лица, при преземањето на мерки поврзани со повредата на интегритетот;</p> <p>Во членовите 23, 24, 27, 94 е регулирана задолжителната соработка помеѓу</p>	<p><u>Назначени носители на јавни функции</u></p> <p>Назначените носители на јавни функции кои што се раководни лица на институции од јавниот сектор, не потпаѓаат по ЗАС и не се дисциплински одговорни. Нивната должност и одговорност се дефинирани со законот согласно кој се назначени.</p> <p>Меѓутоа, тие се изложени на политичка и кривична одговорност. Политичката одговорност значи дека можат да бидат разрешени од јавната функција од страна на органот (Владата) кој ги назначил. Исто така, тие се кривично одговорни за сите</p>			<p>прекршочната комисија во рамките на ДКСК ги води постапките и изрекува казни.</p> <p>ДКСК исто така е овластена да покрене постапка за утврдување на кривична одговорност на раководните лица пред органите кои ги избрале односно назначиле овие лице и/или надлежното јавно обвинителство.</p>
--	---	--	--	--	---

	<p>институциите и ДКСК во врска со мерките и активностите во случај на утврдени повреди на интегритет;</p> <p><u>Во членот 61</u> е предвидена обврска на службените лица за пријавување на казниви дела поврзани со корупција;</p> <p><u>Во членовите 77, 78</u> се регулирани мерките и активностите кои треба институциите да ги преземат доколку утврдат постоење на судир на интереси кај службено лице.</p>	<p>кривични дела кои ќе ги сторат во врска со вршењето на јавната функција.</p> <p>_____</p> <p>—</p> <p>ЗКСИ предвидува одредени обврски за јавните институции и вработените, како што се:</p> <ul style="list-style-type: none"> - институциите се обврзани да ги достават сите информации потребни за одредена истрага до ДКСК во рок од 15 дена по добивањето на барањето од ДКСК; - институциите треба да и 			
--	---	--	--	--	--

		<p>овозможат на ДКСК да ја испита нивната документација;</p> <p>- по известување од ДКСК, институциите треба да преземат соодветни мерки против службеното лице кое го прекршило законот односно кое е поврзано со судир на интереси и треба да ја известат ДКСК за преземените мерки во рок од 60 дена по добивањето на известувањето;</p> <p>- секое службено лице кое ќе дознае дека е сторено казниво дело поврзано со корупцијата има обврска истото да го пријави; итн.</p>			
--	--	---	--	--	--

				— Да	
--	--	--	--	---------	--

Елемент на политички интегритет	Закон, подзаконски акт, член со кој се регулира овој елемент на интегритетот	Дали обврските на политичките партии се јасни во однос на овој елемент?	Кои институции практикуваат надворешно следење / контрола	Дали постои казна за сторен престап?	Кои институции ги истражуваат престапите / изрекуваат казни?
1. Транспарентност на финансирањето на политичките партии и финансирањето на изборните кампањи	Законот за финансирање на политичките партии (ЗФП) ⁴⁴ го регулира	Да, политичките партии се обврзани да:	ДЗР врши надворешна контрола над финансиското и материјалното	Да	На предлог од ДЗР, Министерот за правда одлучува за правото на

⁴⁴ Закон за финансирање на политичките партии, Службен весник на РСМ бр.76/2004 и сите понатамошни измени и дополнувања

	<p>начинот на обезбедување на средства за работата на политичките партии, како и контрола на финансирањето од страна на надлежните органи.</p> <p><u>Во членовите 4-5, 23</u> е регулирана јавноста и транспарентноста на изворите на финансирање и расходите;</p> <p><u>Во член 17</u> е регулиран регистарот на донации;</p> <p><u>Во член 25</u> е регулирано објавувањето на извештајот на примени донации и годишниот</p>	<p>- објавуваат регистер на донации и годишен биланс на состојба на нивните веб страници;</p> <p>- достават извештај за примените донации и годишниот финансиски извештај до ДЗР;</p> <p>- достават извештај за примените донации до УЈП;</p> <p>- достават годишен биланс на состојба до ДЗР, УЈП и централниот регистар; итн.</p>	<p>работење на политичките партии.</p> <p>Исто така, УЈП и централниот регистер вршат контрола во рамките на нивните овластувања и надлежности.</p> <p>Освен тоа, ДКСК по добивањето на известувањето од било кое лице, за незаконското собирање на средства, има право да ги извести надлежните органи за понатамошно истражување на случајот.</p>	<p>добивање на средства од буџетот на РСМ.</p> <p>Основниот суд е надлежен да води прекршочна постапка и да донесува одлуки за прекршочни санкции.</p>
--	--	---	---	--

	финансиски извештај на веб страницата на ДЗР и Управата за јавни приходи (УЈП).	За сите погоре наведени обврски постојат строго предвидени услови и временски рокови кои странките задолжително треба да ги почитуваат.			
	Изборниот законик (ИЗ) ⁴⁵ ја предвидува правната рамка за финансирањето на изборните кампањи. Во член 71 се регулирани задолжителните законски услови поврзани со банкарската сметка на која може да се	Да, политичките партии се обврзани да: - добијат единствен даночен број и да отворат сметка во банка наменета за „изборна кампања“, исклучиво за потребите на собирање на средства за избори;	Државната изборна комисија (ДИК) ја заштитува законитоста на изборите во согласност со ИЗ. Од друга страна, ДКСК одлучува, или на своја иницијатива или по поднесени претставки, за повреда на одредбите за финансирање на	Да	Управниот суд е надлежен за одлучување по предметите покренати по тужба против одлуката на ДКСК. Од друга страна, доколку ДЗР открие неправилности во финансискиот извештај на учесникот во изборната, ДЗР

⁴⁵ Изборен законик, Службен весник на РСМ бр. 40/2006 и сите понатамошни измени и дополнувања

	<p>собираат средствата;</p> <p><u>Во членот 83, 84</u> се регулирани дозволените и забранетите извори на средства, се утврдени граници за дозволените донации и се утврдени потребните извештаи кои ги изготвуваат политичките партии;</p> <p><u>Во членот 85</u> е регулирана подготовката и доставувањето на целосниот финансиски извештај за изборната кампања и спроведувањето на ревизијата на</p>	<p>- ја пренесат разликата помеѓу дозволениот и донираниот износ во буџетот на РСМ доколку донациите го надминуваат дозволениот износ</p> <p>(од физички лица до 3.000 ЕУР)</p> <p>и од правни лица до 30.000 ЕУР);</p> <p>- ја пренесат донираната вредност во буџетот на РСМ доколку потеклото на донацијата не може да се утврди;</p> <p>- води регистер на донации;</p>	<p>изборни кампањи од ИЗ.</p> <p>ДЗР врши ревизија на сите трансакции од денот на отворање на изборната сметка па сè до нејзиното затворање.</p> <p>Освен тоа, трите погоре наведени органи потпишуваат меморандум за разбирање откривање на неправилностите во финансирањето на кампањата и преземање на мерки против партијата која е предмет на надзор.</p>	<p>покренува прекршочна постапка односно ги пријавува неправилностите во соодветното јавно обвинителство.</p> <p>Прекршочната постапка ја спроведува и прекршочните санкции ги изрекува судот.</p>
--	---	---	--	--

	истиот од страна на ДЗР.	<p>- да подготви и достави до надлежните органи, финансиски извештај, извештаи за примени донации и истите да ги објави на нивните веб страници.</p> <p>Во ИЗ е предвиден начинот на кој политичките партии треба да ги исполнат горенаведените должности во прецизно дефинирани временски рокови.</p>			
2. Судир на интереси, анкетни листови за имотна состојба на кандидати на избори и политички назначувања	Во ЗСКСИ не е предвидена обврска за кандидатите на изборите и	/	/	/	/

	политички назначените лица да пријавуваат судир на интереси односно да доставуваат анкетни листови за имотна состојба до ДКСК.				
3. Почитување на правилата за лобирање	Нема одредби во рамките на законот за лобирање кои се однесуваат на политичките партии.	/	/	/	/
4. Етички стандарди за политичките партии	Според јавните податоци, сè уште не е усвоен посебен акт во кој се предвидени етичките стандарди за политичките партии.	Според ИЗ политичките партии се обврзани да се обврзат дека: - нема да вршат притисок врз вработени во институциите на јавната администрација;	Не можевме да утврдиме со сигурност која институција врши надзор бидејќи на интернет страницата на ДИК не објавен соодветниот законик.	Не можевме да утврдиме со сигурност кои санкции се предвидени бидејќи на интернет страницата на ДИК не објавен	Не можевме да утврдиме со сигурност која институција изрекува казни бидејќи на интернет страницата на ДИК не објавен соодветниот законик.

	Според членот 8-в од ИЗ само политичките партии, учеснички во изборниот процес имаат обврска да потпишат кодекс за фер и демократски избори.	- ниту еден вработен или граѓанин нема да биде подложен на било какви закани по неговото вработување и социјалната заштита поради тоа што дал поддршка на одредена политичка партија односно кандидат, или пак никому не дал таква поддршка.		соодветниот законик.	
--	--	--	--	----------------------	--

Елемент на приватен интегритет	Закон, подзаконски акт, член со кој се регулира овој	Дали обврските на трговските друштва се јасни во однос на овој елемент?	Кои институции практикуваат надворешно следење / контрола	Дали постои казна за сторен престап?	Кои институции истражуваат престапите / изрекуваат казни?
--------------------------------	--	---	---	--------------------------------------	---

	елемент на интегритетот				
1. Почитување на политиките на вртливи врати (воздржување од вработувања лица кои претходно биле вработени во јавниот сектор, за одреден временски период)	Во ЗКСИ не се предвидени ограничувања во однос на вработување на лица кои претходно биле вработени во јавниот сектор, кои приватните трговски друштва треба да ги почитуваат и да им посветуваат внимание. Само поранешното службено лице од јавниот сектор треба да ги почитува ограничувањат а предвидени во ЗКСИ.	/	/	/	/
2. Почитување на правилата за јавни набавки	Во ЗЈП се предвидени одредени	Да, економските оператори се обврзани да:	БЈН и ДКСК се надлежни за вршење на	Не	/

	<p>права и обврски за економските оператори за да се обезбеди транспарентна постапка за јавни набавки.</p> <p><u>Во член 34</u> е регулирано пријавувањето на корупцијата;</p> <p><u>Во членовите 88 и 120</u> се регулирани основите за исклучување од постапката за набавки односно раскинување на договорот за набавки;</p> <p><u>Во членот 136</u> е предвидена забрана да се</p>	<p>- ја информираат ДКСК или јавното обвинителство како заинтересирани страни во случај да имаат информации за корупција;</p> <p>- не влијаат на одлучувањето од страна на членовите на ДКЖН; итн.</p>	<p>контрола над постапката за јавни набавки.</p>		
--	---	--	--	--	--

	влијае врз донесувањето на одлуки од страна на членовите на ДКЖН.				
3. Почитување на правилата за лобирање	<p>Законот за лобирање (ЗЛ)⁴⁶ го регулира лобирањето кај законодавната и извршната власт на централно и на општинско ниво, од страна на регистриран лобист.</p> <p>Во член 6 е регулирана транспарентноста на лобирањето;</p>	<p>Да, трговските друштва се обврзани да:</p> <ul style="list-style-type: none"> - се регистрираат во регистарот на лобисти кој се води во собранието на РСМ; - да дадат точни податоци за лицето за кое лобира лобистот и целта на лобирањето; - ги почитуваат правилата за судир на интереси и спречување на корупцијата; 	ДКСК е надлежна да врши надзор над спроведувањето на ЗЛ.	Да	<p>ДКСК спроведува истраги за престапи сторени од страна на лобисти, изрекува казни на истите и за тоа го известува генералниот секретар на собранието на РСМ.</p> <p>Против одлуката на ДКСК, лобистите имаат право да покренат управен спор пред управниот суд.</p>

⁴⁶ Закон за лобирање, Службен весник на РСМ бр. 106/2008 и сите понатамошни измени и дополнувања

	<p>Во членовите <u>8, 9</u> е предвидена забрана за одредени категории на луѓе да вршат лобирање.</p>	<p>- да поднесат извештај за лобирањето до генералниот секретар на Собранието на РСМ; итн.</p>			
--	---	--	--	--	--