

ВОДИЧ ЗА
АНТИКОРУПЦИЈА
во локалната самоуправа

Издавач:

Асоцијација за демократска иницијатива

Бул. Браќа Ѓиноски 61, 1230 Гостивар

www.adi.org.mk

За издавачот:

Лулзим Хазири

Уредувачки колегиум:

Лулзим Хазири, Катица Михајловиќ и Добринка Стојановска

Лектура:

Габриела Петроска

Дизајн и печатење:

МОВЕО, ДОО, Скопје



Оваа публикација е подготвена од Асоцијацијата за демократска иницијатива (АДИ) во рамки на Проектот за граѓанско учество со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во оваа публикација не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

Водич за антикорупција во локалната самоуправа

Гостивар

2021

Содржина:

Вовед.....	7
1. Поимот корупција.....	8
1.1 Клучни дефиниции.....	8
1.2 Појавни облици на корупција.....	10
1.3 Судир на интереси.....	12
2. Меѓународни стандарди и конвенции во областа на антикорупцијата.....	14
2.1 Конвенција на Организацијата на Обединетите Нации против корупцијата.....	14
2.2. Други значајни меѓународни документи.....	14
3. Национална правна и стратешка рамка.....	15
3.1 Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси.....	15
3.2 Закони кои се извор на антикорупциското право.....	17
3.3 Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси.....	17
4. Обврските на единиците на локалната самоуправа во борбата против корупцијата.....	19
4.1 Антикорупциски механизми и јавни политики на ниво на локална самоуправа.....	19
4.2 Компоненти на политиката на интегритет на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС)	20
4.2.1 Јавен интерес и спречување на корупцијата и судирот на интереси.....	20

4.2.2	Професионално и етичко работење на општинската администрација.....	21
4.2.2.1	Етички стандарди за Советот на Општината.....	21
4.2.3	Заштитено пријавување.....	22
4.2.3.1	Услови за заштитено пријавување.....	22
4.2.3.2	Заштитено пријавување кај други надворешни канали.....	23
4.2.3.3	Информирање на јавноста.....	23
4.2.4	Управување со човечки ресурси.....	24
4.2.5	Ефикасно, економично и ефективно работење.....	24
4.2.6	Транспарентност, отчетност и партиципативност.....	25
4.2.7	Управување со квалитет.....	26
4.3	Бенефити од воведувањето на системите за интегритет.....	26
4.4	Локални антикорупциски планови.....	27
4.5	Спроведување, следење и известување.....	28
4.5.1	Анализа и управување со ризици од корупција.....	29
	Резиме.....	31
5.	Попис на релевантни прописи, користена литература и извори.....	32
	Релевантни прописи.....	32
	Користена литература и извори.....	33

Корупцијата е феномен стар колку и државата. Корупцијата е системска појава која се шири и вертикално и хоризонтално, ги разорува темелите и вредностите на секое општество, ги уништува институциите и економијата и долгорочно води кон беда и сиромаштија. Цената за широко распространетата корупција, пред која општеството со години „затвора очи“, на крајот секогаш ја плаќаат граѓаните од најсиромашните слоеви.

Од настанокот на корупцијата постои потреба луѓето да се спротивстават на овој феномен, кој е неразделен дел од општественото живеење, па така паралелно со поимот корупција, настанал и поимот антикорупција, односно борба против корупцијата. Корупцијата е присутна во повеќе облици и бара сложен пристап, почнувајќи од соодветни кодекси, законски и институционални мерки, па сè до организирање и здружување на граѓаните и активистите, за заеднички ангажман и спротивставување на корупцијата.

Овој Водич првенствено е наменет за носителите на одлуки и вработените во локалните самоуправи, но и за практичарите кои соработуваат со претставниците на локалната самоуправа и има за цел да служи како извор на релевантни информации во исполнувањето на обврските утврдени во антикорупциското законодавство, политиката на интегритет и нејзината примена на локално ниво.

Водичот обезбедува практични информации и алатки за поддршка и јакнење на интегритетот на локалните самоуправи, базиран на насоките за примена на Политиката на интегритет на Единиците на локалната самоуправа, изработени од Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК).

Водичот е методолошки систематизиран во посебни целини кои може да се проучуваат независно, согласно интересите на читателите и заинтересираните страни. Се надеваме дека публикацијата ќе даде придонес во спречувањето на различните видови коруптивно и незаконско однесување во локалната самоуправа и дека ќе ја зајакне свеста за штетноста од коруптивното постапување.

Концентрирајте се на институциите коишто создаваат поволности за корупција, а не на карактеристиките на оние кои се занимаваат со коруптивни дела. Зошто? Затоа што ако не ги смените институциите кои создаваат стимулации и функционерите кои ќе дојдат подоцна најверојатно ќе бидат исто толку корумпирани како и оние пред нив.

(Корумпирани градови: практичен водич за спречување и за справување со корупцијата Р. Клитгард, Р. Меклин - Абароа, Х. Линдси Парис)

1. Поимот корупција

1.1 Клучни дефиниции

Корупцијата, како предмет на правни, социолошки, политички и филозофски дебати, постојано е присутна низ историјата. Дефинициите за корупција може да се поделат на традиционални и современи. Во традиционалните концепции за корупција се вклучуваат објаснувањата на Платон, Аристотел, Полибиј и Монтескје, за корупцијата како „расипување на власта“, односно владеење коешто не е во општ интерес, т.е. во интерес на политичката заедница - државата. Вториот пристап, во рамките на традиционалното разбирање на корупцијата, е развиен од Макијавели и Русо, кои сметале дека корупцијата е морално расипување на луѓето, односно поништување на општествените вредности и доблести на граѓаните.

Почнувајќи од обичното значење на терминот корупција, евидентно е дека станува збор за некаков вид на расипаност, односно за неисправност или злоупотреба. На тој начин, се доаѓа до основното прашање: За каква злоупотреба станува збор? Одговорот, барем почетниот, се наоѓа во дефиницијата која ја нуди меѓународната невладина и непрофитна организација Транспаренси Интернешнл¹ според која корупцијата претставува злоупотреба на доверената моќ (или овластувања) за приватни цели.

Постојат мноштво легалистички дефиниции за корупцијата како феномен. Иако е можно да се детектираат извесни разлики помеѓу нив, тие се првенствено термилошки. Сржта кај сите нив е истоветна и се сведува на следната максима: **коруптивно е само она дело што е и противзаконско**. Како втор елемент во легалистичкото поимање на корупцијата се јавува **стекнувањето на лична корист од страна на лицето коешто ги злоупотребува доверените овластувања (моќ)**. Корупцијата најчесто се јавува во вид на стекнување на приватна корист преку злоупотреба на јавните ресурси и добра.

¹ <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

Дефиниција на корупцијата според Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси², член 2, став 1:

„Под корупција се подразбира злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг.“

Поимот корупција, во смисла на одредбите од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси ги опфаќа и поимите на:

Пасивна корупција – намерно дејствување на службено лице, кое директно или преку посредник, бара или прима корист од каков било вид, за себе или за трето лице, или прифаќа ветување на ваква корист, со цел да дејствува или да се воздржува од дејствување во согласност со своите обврски или да ги врши своите надлежности, спротивно на службените обврски и

Активна корупција – намерно дејствување на кое било лице кое директно или преку посредник, ветува или дава корист од каков било вид на службено лице, за него или за трето лице, со цел да дејствува или да се воздржува од дејствување во согласност со неговите обврски или да ги врши неговите надлежности, спротивно на службените обврски.



1.2 Појавни облици на корупција

Појавните облици на корупцијата се бројни и во современите теории за јавната управа многу феномени се подведуваат под корупцијата, така што постојат различни поделби на истата. Тешко е да се постигне стручен консензус за тоа што сè може да се смета за корупција и кој е обемот и содржината на тој поим денес. Во стручната литература, но и во медиумите и во секојдневниот живот, постои тенденција секое постапување кое отстапува од пропишаните норми и принципите на доброто владеење во јавниот сектор да се смета за коруптивно. Штом се спомене јавна функција, односно моќ на одлучување, тоа за граѓаните веднаш асоцира на корупција и се јавува морална осуда.

Стекнувањето на политичка или друга моќ, пристапот до јавните ресурси и дискрецијата во одлучувањето, покрај постоењето на судир на интереси прават „плодно тло“ за ширење на корупцијата.

Сепак, дали некој ќе се впушти во коруптивна дејност или не, делумно зависи од интегритетот на поединецот, а многу повеќе е одредено со тоа колку е голем интересот (колкава е потенцијалната добивка од корупцијата). Исто така зависи од тоа колку се делотворни институционалните механизми - со други зборови, колку е голем ризикот корупцијата да биде препознаена и санкционирана.

Во јавниот сектор не е секогаш лесно да се утврди дали некое однесување е коруптивно, дали постоела намера јавните ресурси да се злоупотребат за приватни цели или пак причината е непочитување на законот и непознавање на принципот на добро владеење. И едното и другото е вообичаена појава, посебно во општествата во развој.

Постојат и различни поделби на корупцијата. Корупција на највисоко ниво „висока“ (анг. grand corruption) и „ситна“ (анг. petty corruption); политичка, административна и корупција на ниво на односи во рамки на институциите или индивидуални односи и трансакции (институционални или приватни судир на интереси). Корупцијата на највисоко ниво може да подразбира измени и прилагодување на правната, стратешката и институционалната рамка во интерес на помала група луѓе која има политичка или финансиска моќ.

Најчесто се среќава во областа на управување со природни и јавни ресурси, но и во областите урбанизам и градежништво. Во секојдневниот живот граѓаните се соочуваат со примерите „ситна“ корупција - примање мито, врски и фаворизирање на пријателите и роднините, давање услуга за услуга, трговија со јавните услуги или влијание. Различните облици и видови корупција меѓусебно се поврзани, често произлегуваат едни од други и не секогаш е лесно да се разграничат.

Во оваа насока, значаен е пристапот кој го имаат познатите авторки Susan Rose-Ackerman и Bonnie J. Pflika во второто издание од капиталното дело Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Имено, тие ги наведуваат сите поединечни дела кои генерално би потпаднале под поимот корупција и притоа, дадено е релативно детално објаснување на секое од споменатите дела³.

ДЕЛО КОЕ ПОТПАЌА ПОД ПОИМОТ КОРУПЦИЈА	ОБЈАСНУВАЊЕ
Подмитување	Експлицитна размена на пари, подароци во натура или услуги за кршење на правилата или како исплата за корист (придобивка) што законски треба да биде бесплатна или да биде доделена под други услови. Тука се вклучени подмитувањето на јавните службеници, но и комерцијалното подмитување на претставници на приватни фирми (деловни субјекти).
Изнуда	Барање на мито или услуга од страна на службено лице како <i>sine qua non</i> за извршување на својата должност или за кршење на дадено правило. Изнудата се третира како форма на подмитување; односно форма на подмитување во кое примателот на митото игра активна улога.
Размена на услуги	Двете лица повредуваат извесни законски или други правила и притоа вршат размена на услуги (повредата на правилото од страна на едната индивидуа е „наплатена“ со повредата на правилото од страна на другата индивидуа)
Непотизам	Вработување (или ангажирање) на член на семејството или блиска личност (индивидуа со која работодавачот има блиски социјални релации). Ова лице се вработува наместо друго кое е поквалификувани за даденото работно место.
Кронизам	Претпочитање на припадници на извесна расна/етничка, религиозна, политичка и/или социјална заедница пред припадниците на другите заедници при носењето на одлуки поврзани со вработувањето.
Судска измама	Судската одлука е онаква каква што е поради некоја од претходно наведените форми на корупција или поради закани кон судијата, а не поради фактите на случајот.
Сметководствена измама	Намерна измама во врска со продажбата или заработувачката (профитот), најчесто извршена со цел да се зголемат цените на акциите.
Изборна измама	Манипулација со изборните резултати преку купување на гласови, со закани кон гласачкото тело или со фалсификување, односно уништување на гласовите.

Измама поврзана со јавните услуги	Секоја активност која е спротивна на законските услови за давање на јавните услуги, дури и да не станува збор за подмитување. На пример, приватната јавна установа може да заведе дека дала услуги на повеќе пациенти отколку што навистина дала, со цел да добие повисоки надоместоци. Државните службеници може да ги занемарат своите работни обврски за да извршуваат работни задачи во приватниот сектор, да украдат ресурси на јавните органи со цел да ги препродадат на пазарот или едноставно да не доаѓаат на работа.
Проневера	Вработениот (во јавниот и/или невладиниот односно приватниот сектор) незаконски присвојува средства односно ресурси кои му се доверени.
Клептократија	Највисоките функционери во дадена држава се поставени автократски, така што тие успеваат да го максимизираат сопственото богатство.
Тргување со влијание	Извесно лице ги употребува сопствените моќи на одлучување во органите на власта со цел да извлече мито или услуга од заинтересирани страни.
Судир на интереси	Постоењето на личен интерес при вршењето на извесна јавна должност.

1.3 Судир на интереси

Вреди да се посвети внимание и на категоријата привидна корупција или судир на интереси. Судирот на интереси не мора секогаш да значи дека е присутна корупција, но доколку системските и превентивни механизми за спречување на судирот на интереси не се добро поставени, јавноста може да има перцепција дека корупцијата постои и таму каде што ја нема. Исто така, корупцијата лесно може да ја предвидиме и таму каде што е присутна, бидејќи е добро скриена под формално поставената институционална рамка и привидното „законско“ постапување.

Тоа значи дека судирот на интереси е потенцијален ризик што доколку соодветно не се управува, често претставува вистински влез во корупцијата. **Корупцијата секогаш вклучува и судир на интереси, иако не значи дека сите случаи на судир на интереси се и случаи на корупција.** Затоа, решението е во навременото и правилното управување со судирот на интереси.

Согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси: „Судир на интереси подразбира состојба во која службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз непристрасното вршење на неговите јавни овластување или службени должности.“⁴

Судирот на интереси може да биде претпоставен, потенцијален и вистински.

⁴ Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Службен весник на РСМ бр. 12/2019. Чл. 2, став 3

Типови на судир на интереси

Поим	Ситуација	Постои ли судир на интереси
<p>Претпоставен или перципиран судир на интереси, значи дека постоењето на приватен интерес на вработениот може да влијае на спроведување на неговите задолженија, без оглед на тоа дали е навистина така. Тоа значи дека вработениот е во ситуација во која на трети лица (јавноста) им се чини дека неговиот приватен интерес може да влијае на спроведување на конкретни задолженија.</p>	<p>Службеничката која работи на издавање на градежни дозволи има брат којшто има градежна фирма во истата општина.</p>	<p>Нема вистински судир на интереси, но се претпоставува потенцијален судир на интереси. Исто така, перцепцијата на јавноста може да биде дека братот на службеничката остварува корист, иако нема поднесено ниту едно барање.</p> <p>Приватниот интерес изгледа како да влијае на непристрасноста и објективноста во водењето на работите.</p>
<p>Потенцијалниот судир на интереси, настанува кога вработениот има приватен интерес којшто може да биде во судир со обврските коишто ќе ги добие во иднина. Тоа значи дека вработениот е во ситуација каде што приватниот интерес во идна конкретна ситуација може да влијае на остварување на неговите обврски.</p>	<p>Братот на службеничката поднесува барање за издавање градежна дозвола за изградба на зграда на територија на општината.</p>	<p>Присутен е потенцијален судир на интереси бидејќи постои можност службеничката да го добие предметот на својот брат за обработка. Перципираниот судир на интереси може да постои и во оваа ситуација.</p> <p>Приватниот интерес може да влијае врз непристрасноста и објективноста во спроведувањето на работите.</p>
<p>Вистинскиот судир на интереси настанува кога приватниот интерес на вработениот е во директен судир со неговите задолженија и одговорности. Тоа значи дека вработениот е во ситуација неговиот приватен интерес да влијае врз остварувањето на конкретни должности.</p>	<p>На службеничката ѝ е доделен предметот од нејзиниот брат и таа се согласува да работи на истиот.</p>	<p>Постои вистински судир на интереси. Приватниот интерес влијае врз непристрасноста и објективноста во работата.</p>

2. Меѓународни стандарди и конвенции во областа на антикорупцијата

2.1 Конвенција на Организацијата на Обединетите Нации против корупцијата

Најзначаен меѓународно правен документ поврзан со корупцијата е Конвенцијата на ООН, против корупцијата (United Nations Convention against Corruption – UNCAC)⁵, усвоена во 2003 година, а во сила стапува од 2005 година. Конвенцијата на ООН против корупцијата, е единствениот универзален меѓународен договор кој е задолжителен за државите потписнички. Вкупно 187 држави ја прифаќаат оваа конвенција. Нашата земја во 2007 година ја ратификуваше Конвенцијата, односно се донесе Законот за ратификација на Конвенцијата на ООН против корупцијата (Службен весник бр. 37/2007). Конвенцијата е сеопфатен антикорупциски документ, кој воспоставува заеднички стандарди, политики, процеси и практики за поддршка на антикорупциските напори во земјите-потписнички.

Конвенцијата против корупција систематски е поделена на осум поглавја од кои првото поглавје е наменето за општи одредби, додека поглавјата седум и осум утврдуваат механизми за имплементација и завршни одредби. Останатите пет поглавја ја утврдуваат самата материја и тоа:

- Превентивни мерки за спречување на корупцијата;
- Инкриминирање специфични кривични дела и нивно спроведување во пракса;
- Меѓународна соработка;
- Наплата и враќање на незаконски стекнатиот имот и
- Техничка помош и размена на информации.

Со Конвенцијата е воспоставен механизам за ревизија, со цел следење на нејзиното спроведување, односно процес кој им помага на државите-потписнички, вклучително и нашата земја, ефективно да ги имплементираат нејзините одредби. Процесот на ревизија се состоеше од два четиригодишни циклуси: Првиот циклус (2010-2015) го опфати поглавјето III за криминализација и спроведување закони и поглавјето IV за меѓународна соработка. Вториот циклус (2015-2020) го опфаќа поглавјето II за превентивни мерки и поглавјето V за поврат на средства⁶.

2.2. Други значајни меѓународни документи

Конвенцијата на ООН против корупцијата е издвоена како најзначајна, имајќи предвид дека таа е единствениот универзален документ кој се занимава со прашања поврзани со спречување на корупцијата, инкриминации во домашниот правен систем, соработка помеѓу државите (на ниво на правна помош, но и техничка соработка и поддршка), институционална рамка за борба против корупцијата и слично.

Сепак, на регионално ниво, во Европа постојат бројни други значајни конвенции:

- Казнено-правна конвенција против корупција на Советот на Европа;

⁵ <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>

⁶ Министерство за правда на РСМ, Прв и втор процес на ревизија и имплементација на Конвенцијата на ООН против корупција. Достапни на: <https://www.pravda.gov.mk/resursi/24>

- Граѓанско-правна конвенција против корупција на Советот на Европа;
- 1.4. Резолуција (97)24 за дванаесетте водечки принципи во борбата против корупција на Советот на Европа;
- Препораки бр. R(2000)10 за кодексите на однесување јавните службеници на Советот на Европа;
- Конвенцијата на ЕУ за борба против корупција која вклучува службени лица на Европските заедници и службени лица на земјите членки;
- Конвенцијата на ЕУ за заштита на финансиските интереси на Европските заедници.

Секој од овие документи регулира значајни прашања за меѓународната соработка, превентивните мерки, гонењето на корупцијата и слично. На пример, Резолуцијата (97)24 за дванаесетте водечки принципи во борбата против корупција на Советот на Европа е документот од кој поаѓа Групата држави за борба против корупцијата, ГРЕКО, кога врши оценување (евалуација) за корупцијата во државите опфатени со оваа иницијатива.

3. Национална правна и стратешка рамка

3.1 Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси

Од јануари 2019 година во примена е нов Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси⁷. Основни начела кои ги предвидува Законот се:

Начелото на законитост – секој е должен во вршењето на функцијата, јавните овластувања и службената должност да постапува во согласност со Уставот и со законите;

Начелото на интегритет – секој е должен во вршењето на функцијата, јавното овластување и службената должност да постапува совесно, стручно, одговорно, чесно, ефикасно и непристрасно;

Начелото на еднаквост – секој има право на еднаков пристап кон вршењето на работи од јавен интерес и право на еднакво постапување од страна на носителите на власта и лицата кои вршат јавни овластувања и службени должности;

Начелото на јавност – вршењето на власта, функцијата, јавните овластувања, службената должност и работите од јавен интерес се јавни и подложни на јавна контрола и

Начелото на заштита и одговорност – секој има право да пријави сомневање или сознание за корупција и да биде заштитен согласно со закон.

Важно е да се истакне дека со новиот Закон, надлежностите на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) се зголемени, а со тоа се зајакна и нејзината институционалната важност. Согласно Законот, Државната комисија за спречување на корупцијата е самостојна и независна во вршењето на работите утврдени со Законот и со

⁷ Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Службен весник бр. 12/2019.

својство на правно лице. Со член 17, утврдени се 29 надлежности кои генерално може да се поделат во шест сегменти на функционирање:

- Развој на антикорупциски политики и подобрување на антикорупциската клима;
- Континуирано следење и проверка на имотната состојба и интересите на избрани и именувани лица, финансирање на политички партии и изборни кампањи и водење на соодветни регистри;
- Покренување иницијативи пред други надлежни органи, утврдување состојби на судир на интереси, прекршочни постапки;
- Едукација и јакнење на свеста за корупцијата и судирот на интереси;
- Соработка со државни органи, домашни и меѓународни тела и организации;
- Обезбедува сопственото непречено функционирање;

ДКСК има доделени надлежности и со други закони како што се: Законот за заштита на укажувачите (Службен весник бр. 196/2015 и 35/2018), Законот за лобирање (Службен весник бр. бр.106/2008 и 135/2011) и Изборниот законик (Службен весник бр. 40/2006 и 42/20).



3.2 Закони кои се извор на антикорупциското право

Освен Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, постојат бројни други прописи кои имаат значаен антикорупциски ефект и значење. Најзначајните закони се прикажани во табелата⁸:

Закон	УРЕДУВА (ВО КОНТЕКСТ НА КОРУПЦИЈАТА)
Кривичен законик	<ul style="list-style-type: none">➤ Инкриминации (пропишува кривични дела и казни);➤ Конфискација на имот и имотна корист и одземање на предмети стекнати со кривично дело.
Закон за заштита на укажувачите	<ul style="list-style-type: none">➤ Заштитено пријавување (укажување);➤ Статус на укажувач и посебна заштита;➤ Јавни органи надлежни да даваат заштита.
Закон за лобирање	<ul style="list-style-type: none">➤ Се регулира лобирањето, се воспоставува регистар на лобисти и детални правила за лобирањето, односно комуникацијата помеѓу лобистите и јавните функционери.
Закон за кривичната постапка	<ul style="list-style-type: none">➤ Водењето на кривичната постапка низ сите стадиуми (предистражна, истражна, постапка во суд);➤ Надлежности на јавниот обвинител, правосудната полиција;➤ Посебни истражни мерки важни за откривање корупција.

3.3 Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси

Донесувањето на Национална стратегија за спречување на корупцијата и судир на интереси⁹ е прва и исклучително значајна надлежност предвидена со новиот Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Во изминатите години ДКСК усвојуваше и реализираше Државни програми за спречување на корупцијата и судирот на интереси, но сега за првпат оваа Стратегија ја усвојува Собранието на Република Северна Македонија.

⁸ Антикорупциско право, Б. Давитковски, Г. Лажетиќ, А. Павловска-Данева, Д. Илиќ Димоски, К. Битраков, 2020
⁹ Национална стратегија за спречување на корупцијата и судир на интереси (2021-2025), достапна на <https://dksk.mk/>

Стратегијата што во 2019 година ја подготви ДКСК се однесуваше на периодот 2020 - 2024 година. Иако беше поднесена до Собранието во јануари 2020 година, поради изборите планирани во април, таа не стигна на дневен ред до распуштањето на парламентот. Така се изгуби една година, а тоа на Комисијата и отвори нови обврски: да направи нови консултации, да внесе корекции, да предвиди нови рокови и да ги помести активностите за новиот петгодишен период 2021-2025 година.

По извршеното ажурирање и усогласување на мерките, активностите и роковите за нивна реализација, ДКСК ја донесе ревидираната Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси со Акциски план 2021-2025 година, којашто беше усвоена од Собранието на Република Северна Македонија на 18.4.2021.

Главни цели на Стратегијата се:

- 1) Зголемување на нивото на политичка одговорност и демонстрирана волја за борба против корупцијата;
- 2) Совесно управување со политичкото влијание во јавниот сектор и спречување на политичко влијание во работата на независните тела и во постапките регулирани со закон;
- 3) Јакнење на интегритетот и отчетноста во јавниот сектор;
- 4) Спроведување на надлежностите во јавниот сектор на законит, транспарентен, етички, економичен, одговорен и ефективен начин;
- 5) Обезбедување на интегритет и транспарентност при вработувањето и политиките за човечки ресурси во јавниот сектор, базирано врз систем на вредности и критериуми за квалитет;
- 6) Јакнење на надзорните и контролните механизми;
- 7) Дигитализација во јавните служби;
- 8) Намалување на корупцијата во јавните набавки и во процесот на доделување грантови, субвенции и друга државна помош;
- 9) Зајакнување на капацитетите и посветеноста на органите за спроведување закон, на обвинителството и судството во откривањето и санкционирање на корупцијата, како и јакнење на отпорноста на корупција во нивните редови;
- 10) Поддржување на транспарентноста и интегритетот во приватниот сектор;
- 11) Подигнување на јавната свест и спроведување на антикорупциска едукација и
- 12) Вклучување на граѓанското општество и медиумите во борбата со корупцијата во општеството и градење на личен и професионален интегритет.

Оваа Стратегија е дизајнирана да се дејствува првенствено превентивно, што подразбира намалување на ризиците за корупција преку зајакнување на регулативата, јакнење на функционалноста на институциите на системот и враќање на довербата во него, јакнење на свеста и вклучување на граѓанското општество и јавноста во антикорупциските напори. Стратегијата е заснована на реални процеси и цели кои треба да резултираат со континуирано намалување на корупцијата, а нејзината имплементација ќе испрати силна порака до македонското општество дека борбата против корупцијата конечно се остварува. Оттаму, овој документ треба да биде високо на агендата на институциите вклучени во нејзината имплементација.

4. Обврските на единиците на локалната самоуправа во борбата против корупцијата

Основната специфичност на корупцијата на локално ниво произлегува од општествениот контекст, односно карактерот на локалната заедница како рамка на општествениот живот во којшто се регулираат меѓусебните односи на актерите коишто живеат во таа заедница.

Локалната заедница е релативно мала општествена заедница, во која неформалните социјални мрежи (познанства, поврзаност на луѓето со роднински, пријателски и други интерперсонални односи), често доминираат над правните норми, кои би требало да се однесуваат на сите граѓани без исклучок. Ваквиот контекст посебно е погоден за одредени облици на коруптивно однесување како што се: **непотизам, кронизам или судир на интереси**. Реалност е дека мал дел од општините имаат усвоено антикорупциски документи или имаат развиени механизми за спречување на корупцијата. Тоа е наспроти очекувањата на граѓаните за борба против корупцијата на сите нивоа. Советниците и градоначалниците имаат обврска да се борат против корупцијата и оваа тема треба да ја наметнат како централна тема во својата работа.

4.1 Антикорупциски механизми и јавни политики на ниво на локална самоуправа

Преку процесот на децентрализација единиците на локална самоуправа (ЕЛС) добија широк спектар надлежности во области кои директно ги засегаат граѓаните кои живеат во дадената општина. Истовремено, карактеристика на локалната самоуправа е непосредната близина до „корисниците на услуги“, односно граѓаните и бизнис заедницата, што пак генерира ризик од разни влијанија во работењето.

Државната комисија за спречување на корупцијата е задолжена да ја следи изработката и спроведувањето на плановите за интегритет во институциите. Целта на плановите за интегритет е да се обезбеди ефикасно и делотворно функционирање на институциите. Оттука, Комисијата работи на развивање соодветна методологија за имплементација на системот на интегритет и развој на софтверско решение кое ќе биде алатката преку која ќе се следи имплементацијата на системот на интегритет.

На ниво на една организација, интегритет значи „отпорност кон корупција“, додека систем на интегритет претставува воспоставување на еден функционален систем на работење во институциите и организациите, отстранување на ризичните точки, воспоставување на антикорупциските принципи и процедури на долгорочно одржливи основи.

ДКСК изработи документ со насоки за примена на Политиката на интегритет на Единиците на локалната самоуправа¹⁰ и како сет на упатства и препораки за доследно спроведување на законските обврски и јакнење на етичкото и професионално постапување во органите на општината и општинската администрација. Политиката на интегритет се заснова на постоечките законски прописи и подзаконски акти во Северна Македонија, како и на дополнителни практични предлози за унапредување на состојбите, врз основа на препораките на релевантните меѓународни организации, компаративни искуства и препораки на здруженија на граѓани.

Во продолжение е даден краток осврт на клучните компоненти на политиката на интегритет на единиците на локалната самоуправа, согласно документот изработен од

¹⁰ Насоки за примена на Политиката на интегритет на Единиците на локалната самоуправа, Државна комисија за спречување на корупцијата, 2021, достапно на <https://dksk.mk/>

4.2 Компоненти на политиката на интегритет на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС)

Политиката на интегритет на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) е сочинета од следниве компоненти:

- Јавен интерес и спречување на корупцијата и судирот на интереси;
- Професионално и етичко работење;
- Заштитено пријавување;
- Управување со човечки ресурси;
- Ефикасно економично и ефективно работење;
- Транспарентност, отчетност и партиципативност;
- Управување со квалитет;
- Еднакви можности на жените и мажите.

Во продолжение накратко се претставени клучните компоненти на политиката на интегритет.

4.2.1 Јавен интерес и спречување на корупцијата и судирот на интереси

Градоначалникот, членовите на Советот и сите вработени во општинската администрација, во извршувањето на своите овластувања и должности ги почитуваат **начелата на законитост, еднаквост и јавност, етичките норми и професионалните стандарди, без дискриминација или повластување на кој било и со целосно почитување на јавниот интерес**. Притоа, **внимаваат да не се стават во состојба на судир на интереси** и при извршувањето на јавните овластувања и должности не смеат да се раководат од лични, семејни, верски, партиски и етнички интереси, ниту од притисоци и ветувања од претпоставениот или од друго лице.

Каков било **фактички, потенцијален или видлив судир на интерес задолжително се пријавува кај лицето за интегритет, согласно насоките за спречување на судир на интереси**.

И покрај настојувањето за точно дефинирање на тоа што е судир на интереси, сосем е нормално да постои несигурност или двоумење во врска со конкретна ситуација во која може да се најдат службените лица или советничките и советниците. На пример, ЕЛС располагаат со голем број податоци и информации, а пристапот до нив може да обезбеди некаква корист или предност за вработените, како и за надворешни лица. Судир на интереси претставува и злоупотреба на доверливи службени информации или имот, постапување во име на трети страни и прифаќање подароци и покани.

Извор за експертиза за судир на интереси е ДКСК. ДКСК често разгледува случаи за спречување корупција и судир на интереси на локално ниво. Покрај тоа, ДКСК неретко добива и барања за мислење за тоа дали конкретни ситуации на локално ниво претставуваат судир на интереси. Сите мислења на ДКСК и јавни опомени се објавени на

нејзината веб страна.

Службените лица не примаат подароци, привилегии или погодности. Исклучоците од оваа забрана се утврдени со закон. Подароците, без разлика дали се примени или одбиени, а кои не било можно да се вратат, како и без разлика на нивната вредност, задолжително се евидентираат, а копија од листата од евиденцијата за примените подароци се доставува до Државната комисија за спречување на корупцијата, согласно закон.

4.2.2 Професионално и етичко работење на општинската администрација

Основните начела за вработените во општинската администрација се содржани во Законот за административни службеници¹¹ и Законот за вработени во јавниот сектор¹². Вработените во ЕЛС имаат обврска да се придржуваат до Кодексот за административни службеници¹³. Кодексот ги пропишува етичките стандарди и правилата на однесување на административните службеници, со цел поттикнување на доброто постапување и однесување на административните службеници и зајакнување на довербата на граѓаните во работата на институциите на јавниот сектор.

Секој вработен во ЕЛС треба да биде добро запознаен со овој кодекс, како и да ѝ/му се овозможи пристап до советување и насоки за неговата примена. Сите нововработени лица треба да добијат копија од кодексот, а истиот треба да биде и видливо истакнат во просториите на ЕЛС и на нејзината веб страна. За непочитување на одредбите на кодексот, административниот службеник одговара дисциплински, согласно Законот за административни службеници.

4.2.2.1 Етички стандарди за Советот на Општината

За членовите на Советот важи Етичкиот кодекс на локалните функционери. Овој документ е наменет за сите избрани и именувани лица во општините или Градот Скопје, како и во јавните претпријатија, институциите и другите организации основани од нив. Кодексот ги опфаќа принципите како што се почитување на законите, јавниот интерес, одговорност, заштита на угледот и имотот на локалната самоуправа, исполнување на предизборните ветувања, како и обврските за локалните функционери и функционерки, меѓу кои има и одредби за спречување на коруптивно однесување и спречување на судир на интереси.

Член 12 од Етичкиот кодекс на локалните функционери:

Спречување на коруптивно однесување во извршување на должноста, функционерот е обврзан да се спротивстави на секое однесување што, согласно законите, се квалификува како активно или пасивно подмитување или обезбедување поволности на некое лице или субјект. Во случај на сомневање за тоа дали определено однесување е коруптивно, функционерот постапува согласно со законите и може да се обрати до антикорупциските институции и до органите за спроведување на законот и постапува согласно со препораките добиени од нив.

11 Закон за административни службеници, Службен весник на РМ, бр.27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и Службен весник на РСМ бр.275/2019 и 14/20

12 Закон за вработени во јавниот сектор, Службен весник на РМ, бр.27/2014, 199/2014, 27/2016, 35/2018, 198/2018 и Службен весник на РСМ бр.275/2019 и 14/20143/2019, 14/2020.

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

4.2.3 Заштитено пријавување

Со заштитеното пријавување се пренесува разумно сомневање дека е извршено, се врши или е веројатно дека ќе се изврши казниво или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес. Ова значи дека пријавувањето не мора да биде само за дело кое веќе е извршено, но и доколку е веројатно дека ќе се изврши, односно се забележува и превентивна примена.

Заштитата на укажувачите се одвива согласно Законот за заштита на укажувачите.¹⁴ Овој закон го уредува заштитеното пријавување, правата на укажувачите, како и постапувањето и обврските на институциите, вклучително и на ЕЛС. Укажувачите не секогаш се вработени во самата институција. Во ваква улога може да се јават и надворешни лица кои имале деловен или друг правен однос со ЕЛС. Укажувач е лице од категориите утврдени со законот, кое со добра намера врши заштитено пријавување согласно овој закон. Во својство на **укажувач** може да се јават следните категории:

- лице кое има засновано работен однос на неопределено или определено време во институцијата за каде што пријавува;
- кандидат за вработување, кандидат за волонтер или практикант во институцијата за каде што пријавува;
- лице кое е или било волонтер или практикант;
- лице кое по која било основа е или било ангажирано за извршување на работа од институцијата;
- лице кое по која било основа е или било во деловен однос или друг однос на соработка со институцијата;
- лице кое користи или користело услуги во институцијата, односно правното лице во јавниот и во приватниот сектор за каде што пријавува.

Досегашната практика покажува дека овој механизам многу малку се користи во институциите и на централно и на локално ниво.

ЕЛС треба да работи на промоција на можноста за заштитено пријавување, со цел да се развијат позитивни ставови меѓу јавноста и професионалците. Ваквите пораки треба да доаѓаат од градоначалникот/градоначалничката и највисоките раководни структури за време на работни состаноци, давање интервјуа и изјави за медиумите итн. На интернет страницата на ЕЛС треба да бидат лесно достапни и видливи информации и пораки за поттикнување на заштитено пријавување.

4.2.3.1 Чслови за заштитено пријавување

ЕЛС треба да ги обезбедат сите потребни услови за заштита на доверливоста, како и заштитата од какви било последици спрема укажувачот. Министерството за правда има објавено Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор¹⁵. Согласно овој Правилник, раководното лице во ЕЛС треба да назначи одговорно лице за прием на пријави доставени заради внатрешно пријавување (овластено лице). Многу е важно овластеното лице да ги има потребните услови за работа, кои пак ќе овозможат негова/нејзина независност и непречено работење. Сето ова вклучува:

¹⁴ Закон за заштита на укажувачите, Службен весник на РМ бр. 196/2015, 35/18

¹⁵ Правилник за заштитено пријавување во институциите во јавниот сектор, Министерство за правда, Службен весник на РМ, бр. 46 од 8.03.2016 година

- простор за работа соодветен за прием на странки;
- посебен компјутер обезбеден со единствено корисничко име и лозинка креирана од овластеното лице и позната само нему, со интернет конекција и посебно електронско сандаче за електронска пошта обезбедено со единствено корисничко име и лозинка креирана од овластеното лице и позната само нему;
- посебен приемен штембил;
- посебен деловодник;
- посебно поштенско сандаче;
- посебна телефонска линија;
- документарен ормар за обезбедено чување на сите материјали поврзани со пријавите;
- друга опрема за примена на техничките и организациски мерки за заштита на личните и други податоци.

ЕЛС имаат обврска да пропишат процедура за прием на пријави од укажувачи, издвојување и обработка на податоците, заштита на личните и други податоци итн. Обезбедувањето на доверливоста е клучна за заштита на лицето кое пријавува.

4.2.3.2. Заштитено пријавување кај други надворешни канали

ЕЛС се карактеризираат со поблиски познанства и контакти меѓу луѓето. Ова може да ги поколеба потенцијалните укажувачи, посебно доколку сакаат да пријават лице кое е повисоко во раководните структури. Затоа, ЕЛС треба да ја промовираат и можноста за заштитено надворешно пријавување до Државната комисија за спречување на корупцијата, Министерството за внатрешни работи, надлежното јавно обвинителство или Народниот правобранител.

4.2.3.3. Информирање на јавноста

ЕЛС на своите интернет страници треба да објават точни и ажурирани податоци за овластеното лице, како и процедурата за прием на пријави. Најчесто станува збор за општ формулар со едно поле каде се бара од подносителот само да го раскаже случајот и да кликне копче „поднеси“. Ова може да биде збунувачки за граѓаните, посебно доколку не постојат дополнителни информации и пропратни материјали за тоа што ќе се случи со нивната пријава. Доколку ЕЛС се одлучат да ја задржат можноста за електронско пријавување, треба да наведат дополнителни информации за:

! Примери за коруптивно однесување кое може да се пријави;

! Можност за прикачување на дополнителни материјали (документи, фотографии, снимки);

! Информација за заштита на податоците на оној кој пријавува;

! Што се случува со пријавата, односно конкретни чекори кои ЕЛС ќе ги преземе со рокови;

! Начин на известување за исходот од пријавата и обезбедување повратна информација

до пријавувачот.

4.2.4. Управување со човечки ресурси

Управувањето со човечките ресурси е еден од клучните елементи во однос на организациската култура во поддршка на интегритетот. Доколку општинската администрација располага со квалитетен кадар, ќе може соодветно да си ги спроведува своите надлежности, да го подобри квалитетот на услугите, постигнување на зададените цели и зголемена јавна доверба. Градоначалникот, заедно со тимот за управување со човечки ресурси, треба да се грижи за привлекување и задржување на квалитетен тим кој постојано ќе се усовршува.

Вработувањето во ЕЛС може да се разгледува од два аспекти поврзани со системот на интегритет. Како прво, вработувањето може да биде процес кој е подложен на корупција. Истовремено, вработувањето на нови кадри е процес кој треба да резултира со вработување на лица со висок степен на интегритет, кои ќе бидат отпорни на корупција. Во однос на вработувањето како ризик од корупција, најзагрижувачко е политичкото влијание. Еден од највидливите „симптоми“ е флукуацијата на вработени по локалните избори, преку механизмот на привремени вработувања, со кои се заобиколува Законот за административни службеници.

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

ЕЛС треба да ги идентификуваат позициите кои се ранливи на корупција. За нив треба да се воведат посебни процедури за селекција и обука, како и барање за повеќеслоен систем на ревидирање и одобрување, со цел да се избегне единствената надлежност за носење на одлуки да се концентрира кај едно лице, како и да се заштитат лицата од туѓо влијание при носење на одлуки. Всушност, овие стандарди се конзистентни со стандардите на јавната внатрешна финансиска контрола. Министерството за финансии има изработено Насоки за утврдување на критични работни места¹⁶, односно чувствителни позиции. Ова значи и дека ЕЛС треба да утврдат и листа на вработени со кои се пополнети овие работни места, време за кое вработениот е распореден на вакво место, како и план со кој се обезбедува ротација на вработените на (високо) чувствителните работни места, така што еден вработен не може да биде на тоа работно место повеќе од пет години.

4.2.5 Ефикасно, економично и ефективно работење

Буџетите на општините се најважниот инструмент преку кој можат да ги спроведуваат своите функции, односно да ги задоволат потребите на граѓаните. Законот за буџетите ја уредува постапката за изработување, донесување и извршување на буџетите на општините, додека Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и другите закони кои ја регулираат областа на јавни давачки (даноци, такси, надоместоци) го уредуваат финансирањето на истите.

Друг важен аспект е буџетската транспарентност. Една од главните алатки е објавувањето на граѓански буџет, односно поедноставена форма на буџетот, со цел да се доближи истиот до граѓаните. На едноставен начин, секој граѓанин треба да може да разбере како се планира буџетот, на кој начин се собираат средствата и како се трошат

¹⁶ Насоки за утврдување на критични работни места, Министерство за Финансии, Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола, 2017

распределените средства. Други документи кои треба да се објават се завршната сметка, планот за јавни набавки, извештај за реализација на јавните набавки, квартални и годишни финансиски извештаи, како и финансиски индикатори за перформансите.

Процесот на јавни набавки е важен во контекст на системот на интегритет бидејќи директно влијае врз обемот и квалитетот на услугите кои ги испорачува ЕЛС, одредува како се трошат јавните пари и може да поттикне доверба или недоверба на бизнис заедницата кон општината и нејзината администрација. **Како појавни облици на корупцијата во јавните набавки се јавуваат и недозволените дејства кои се состојат од: поткуп, злоупотреба на службена положба, тргување со влијание, но и откривање на класифицирани информации, договарање цена меѓу понудувачите и сл.** Областа на јавните набавки е препознаена како посебно ризична во Националната стратегија за борба против корупцијата и судирот на интереси, каде како приоритетни проблеми се посочуваат недоволната контрола врз однесувањето во постапките за јавни набавки на договорните органи и недоволната транспарентност, како и низок степен на интегритет на вклучените лица и институции. Постапката за јавни набавки се одвива со строго пропишана процедура, согласно Законот за јавни набавки¹⁷. ЕЛС треба да обрнат поголемо внимание за реалистично планирање на јавните набавки, што ќе резултира со повисок степен на реализација на плановите, како и понизок степен на поништување на тендерите.

4.2.6 Транспарентност, отчетност и партиципативност

Транспарентноста на ЕЛС не е само составен дел на демократските стандарди, туку и превентивна алатка за спречување на корупцијата и зголемување на довербата на граѓаните во институциите. Главна алатка за комуникација со јавноста се интернет страниците на ЕЛС, кои треба да бидат лесни за користење за граѓаните. Согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер¹⁸, органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје се „иматели на информации“ кои треба да обезбедат слободен пристап до информации за сите правни и физички лица. Притоа, за „информација од јавен карактер“ се смета информација во која било форма што ја создал или со која располага имателот на информацијата, согласно неговите надлежности, додека пак „документ“ е записот на информацијата и може да има различна форма и карактеристики. Ова значи дека документите може да бидат пишан или печатен текст, но и карти, шеми, фотографии, слики, цртежи, скици, работни материјали, снимки и други материјали во дигитална форма. Транспарентноста може да биде:

- **Реактивна** – кога ЕЛС добива барање за информација од јавен карактер од физичко или правно лице, според законски утврдена постапка.
- **Проактивна** – кога ЕЛС самостојно објавуваат информации и податоци, без истите да бидат формално побарани.

Минимум стандардите за проактивна транспарентност се содржани во член 10 од Законот за слободен пристап до информации за јавен карактер. Тоа значи дека ЕЛС треба на своите веб страни, поточно на почетните страни, во посебен банер ЛИСТА НА ИНФОРМАЦИИ да ги стават сите документи со кои располагаат и ги имаат објавено во други линкови. На тој начин граѓаните и граѓанските организации на брз и лесен начин или со најмногу два клика ќе можат да пристапат до бараниот/потребниот документ, кој го има објавено/изготвено ЕЛС. На овој начин, ЕЛС ќе си ја олеснат работата која се однесува на нивната транспарентност, а од друга страна ќе се намалат барањата по основ на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Потребно е ЕЛС континуирано да ја ажурираат листата на информации, бидејќи се работи за материја која е жива и бара постојано надополнување, сè со цел граѓаните да бидат постојано информирани за какви

¹⁷ Закон за јавни набавки (Службен весник, бр. 24/2019)

¹⁸ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (Службен весник бр. 101/2019)

било промени кои се однесуваат на работата на локалните самоуправи.

4.2.7 Управување со квалитет

Единиците на локална самоуправа се основани со основна цел испорака на локалните услуги на граѓаните. Процесот на децентрализација и префрлањето на поголем обем на надлежности од централно на локално ниво е во функција на приближување на власта до граѓаните и граѓанките, поадекватно детектирање на приоритетите од локални услуги соодветно спецификите на единиците на локална самоуправа и порационално искористување на локалните ресурси. Унапредувањето на испораката и подобрувањето на квалитетот на локалните услуги треба да биде во фокусот на работењето на локалните власти. Напредувањето на испораката и подобрувањето на квалитетот на локалните услуги се врши преку одговорно планирање, управување и реализација на процесите и промовирање на култура на извонредност на јавната администрација, согласно меѓународниот стандард ИСО 9001, Заедничката рамка за процена – ЦАФ и други стандарди за квалитет во јавниот сектор.

4.3 Бенефити од воведувањето на системите за интегритет

Системите за интегритет обезбедуваат систематски пристап за планирање, спроведување и мониторинг на плановите за интегритет, како и дефинирање на неопходната рамка за унапредување. Ваквиот систем не само што ги идентификува грешките и недостатоците, туку и го зајакнува целиот систем на владеење, со цел да ја превенира корупцијата и долгорочно да обезбеди ефективни, транспарентни и отчетни практики.

Овој механизам е жива материја и е составен од сет на меѓусебно поврзани и зависни политики, процеси и процедури, управувани, мониторирали и унапредени во практичен систем што ќе ја превенира корупцијата и ќе ги постигне целите на интегритетот во сите аспекти на функционирањето на локалната самоуправа, како што се управувањето со јавните финансии, човечките ресурси, општинските услуги, набавката на средства и услуги итн. Системот за интегритет треба да биде инспириран и воден од лидерот, односно Градоначалникот/Градоначалничката и да стане дел од секојдневната рутина на вработените. Според, Водичот на УНДП за градови без корупција¹⁹, постојат неколку бенефити од воведувањето на системите за интегритет:

➤ ➤ ➤ ➤ ➤ Ефективно управување со ризиците:

Унапредување на институционалниот отпор кон корупцијата;

Намалени ризици од корупција и минимизирани финансиски и други загуби;

Ефикасно распределени ресурси за третирање на ризиците со соодветни механизми за надминување на ризикот.

¹⁹ <https://www.local2030.org/library/486/Guide-To-Corruption-Free-Local-Government.pdf>

Управување со засегнати страни:

Унапреден фокусот кон засегнатите страни и нивните барања и очекувања;

Уверување до засегнатите страни дека локалната власт презема разумни чекори за спречување на корупцијата;

Усогласеност со релевантните законски барања и етички заложби;

Зајакната ефикасност, ефективност и транспарентност:

Поголема ефикасност на операциите и подобрени процеси;

Подобрен квалитет и транспарентност во испорака на јавните услуги;

Засилена транспарентност и ефективност во управувањето со синџирот на снабдување.

Подобрена организациска внатрешна етичка инфраструктура:

Подобрена внатрешна етичка клима и внатрешни капацитети за управување со ризиците за интегритетот;

Зголемена свест на персоналот на сите нивоа во однос на интегритетот;

Разбирање на улогите и одговорностите на секој службеник во управувањето со ризиците на работното место;

Ефективна внатрешна и надворешна комуникација во однос на интегритетот.

Зголемено учество на јавноста, имиџ и кредибилитет

Значително подобрен јавен имиџ и зголемена јавна доверба во локалната власт;

Соработка со граѓанското општество, бизнис заедницата и населението во напорите за интегритет;

Ефикасно вклучување на локалните чинители во напорите за борба и спречување на корупцијата на локално ниво.

4.4 Локални антикорупциски планови

Покрај плановите за интегритет, општините имаат законска обврска за усвојување на локални антикорупциски планови. Локалниот антикорупциски план е инструмент, чиешто креирање и примена мора на сеопфатен начин да ја третира оваа појава.

Вредностите на кои се заснова ваквиот план, како и процесот на неговото усвојување, примена и следење, главно се истите вредности врз кои почива секој концепт на добро управување. Станува збор за следните вредности и нивното значење:

Одговорност: одговорниот процес на усвојување на локалните антикорупциски планови би требало да подразбира најмалку два елементи:

Првиот елемент се однесува на тоа целокупниот систем на локалната самоуправа, односно органите на ЕЛС, јавните служби, јавните претпријатија, како и граѓанското општество и граѓаните да бидат свесни за својата улога, односно својата одговорност во остварувањето на целите на ваквиот план.

Вториот елемент се однесува на одговорна изработка и усвојување на планот. Тоа значи дека е важно овој документ да се гледа како „внатрешна“ потреба на ЕЛС, а не како наметната бирократско-административна обврска, којашто треба да се исполни само формално.

Одговорноста како начело нема смисла ако не се сфати како активност за унапредување на борбата против корупцијата, туку како наметната обврска во која не се препознава никаква вредност.

Транспарентност: Со оглед на тоа што отвореноста во работата се промовира како една од основните препреки за настанокот на корупцијата, целокупниот процес на усвојување, примена на мерките и следење на плановите, треба да се направи што е можно поотворен и достапен на јавноста. Јавноста треба да има можност и право да знае на кој начин е усвоен ваквиот документ, каков е статусот на мерките и активностите кои во него се наоѓаат и какви се ефектите на она што е реализирано врз основа на планот.

Партиципација: Односно учество на граѓаните и локалните заедници. Иако носител на локалниот антикорупциски план е локалната самоуправа и најголемиот број мерки треба да ги спроведат нејзините органи и служби, позитивните ефекти и резултати на овој документ треба да ги почувствува целата заедница. Поради тоа, неопходно е во процесот на изработка да се вклучат сите важни локални чинители, како што се граѓански организации, професионални структури и други здруженија, медиуми, синдикати, приватниот сектор, неформални групи на граѓани и граѓаните воопшто.

Ефикасност и ефективност: Процесот на усвојување, примената и следењето на плановите, треба да се спроведе почитувајќи го начелото ефикасност и ефективност, во рамки на расположливите ресурси и капацитети и во временската рамка која е на располагање да се добијат максимални можни ефекти и постигнувања.

Проактивност: Иако законите и некои прописи не се донесуваат на локално ниво, истите се применуваат локално и го регулираат реалниот живот. Токму тука се согледува „просторот на слобода“, односно ЕЛС ги препознава своите можности за унапредување на примената на постојните норми, во склад со своите потреби и специфичности. Преку локалните антикорупциски планови, ЕЛС треба да препознаат на што може да влијаат и што може да променат, регулираат, организираат и пропишат.

Автентичност и почитување на специфичностите на секоја ЕЛС, односно секоја локална заедница и секој поединечен антикорупциски план мора да го одразува карактерот, специфичноста, потребата и одликата на самата локална самоуправа и локална заедница. Секоја ЕЛС може да има различни цели, други области, мерки, а секако и конкретни активности за исполнување на целите.

4.5. Спроведување, следење и известување

Целта на Политиката на интегритет и антикорупциските планови не е само истите да се усвојат од ЕЛС. За ваквите политики потребно е да се воведат механизми за спроведување и следење. Управувањето со ризиците од корупција е еден од тие заштитни механизми кои доколку се спроведуваат правилно, ќе можат навремено да алармираат

за системските недостатоци кои овозможуваат повреди на интегритетот и коруптивно дејствување. Од друга страна, сите повреди на стандардите за интегритет треба да подлежат на соодветни санкции.

4.5.1 Анализа и управување со ризици од корупција

Ефективните внатрешни контроли и управувањето со ризици ја намалуваат ранливоста на ЕЛС на корупција и овозможуваат оптимално работење насочено кон јавниот интерес.

Согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор, секој субјект од јавниот сектор, вклучително ЕЛС, треба да подготви анализа на ризик, односно „систематски, најмалку еднаш годишно, да ги анализира ризиците кои се поврзани со активностите, да развие соодветни планови за ограничување на можните негативни последици од овие ризици и да определи вработени кои ќе бидат одговорни за имплементација на донесените планови“.

ЕЛС треба да ги следат Насоките за спроведување на процесот на управување со ризици²⁰, како и Насоките за управување со ризикот од измама и корупција²¹.

Оттука, ЕЛС е должна да воспостави ефикасен систем на внатрешни контроли и ревизија, согласно принципите на јавната внатрешна финансиска контрола. Управувањето со ризиците од корупција е важен дел во рамките на тој систем. Градоначалникот/ градоначалничката и раководните структури на единицата на локалната самоуправа се одговорни за процена и отстранување на ризиците кои придонесуваат за појава на корупција, проневера, измама, судир на интереси, користење влијанија и врски заради добивање повластен третман или која било друга форма на незаконско или неетичко однесување.



20 Министерство за Финансии, Сектор за јавна внатрешна контрола, Насоки за спроведување на процесот на управување со ризици, 2014

21 Министерство за Финансии, Сектор за јавна внатрешна контрола, Насоки за управување со ризикот од измама и корупција, 2017

Резиме

Корупцијата е системска појава која се шири и вертикално и хоризонтално, бидејќи ги разорува темелите и вредностите на секое општество, ги уништува институциите и економијата и долгорочно води кон беда и сиромаштија. Цената за широко распространетата корупција пред која со години „затвораме очи“, на крајот секогаш се одразува врз граѓаните од најсиромашните слоеви на општеството.

Корупцијата најчесто се јавува во вид на стекнување приватна корист преку злоупотреба на јавните ресурси, па повеќето механизми за јакнење на одговорноста во областа на управување со јавите ресурси може да се сметаат за антикорупциски мерки.

Важноста од сузбивањето на корупцијата на локално ниво е голема. Силните демократски потенцијали кои лежат во локалната заедница се недоволно искористени за создавање чувство на сигурност и солидарност на сите граѓани, како и развивање доверба во локалната самоуправа.

Силните, а неискористени потенцијали во локалната заедница не смеат да се занемарат и игнорираат, туку да се искористат во процесот на отстранување или сведување на минимум на сите негативни појави, како што е и корупцијата. Корупцијата секогаш се случува во некоја „сива зона“ и тешко се докажува.

Стекнувањето на политичка или друга моќ, пристапот до јавните ресурси и дискрецијата во одлучувањето, покрај постоењето судир на интереси, создаваат „плодно тло“ за ширење на корупцијата. Сепак, дали некој ќе се впушти во коруптивни дејства или не, делумно зависи од интегритетот на поединецот, многу повеќе зависи од тоа колку е голем интересот (колкава е добивката) и колку се делотворни институционалните, системски механизми – односно колкав е ризикот корупцијата да биде препознаена и санкционирана.

Постојат бројни меѓународни стандарди и конвенции од областа на антикорупцијата, а Република Северна Македонија ги има ратификувано сите клучни документи и има воспоставено правна и институционална рамка за спречување на корупцијата.

Корупцијата на локално ниво е условена со карактерот на локалната заедница, каде што неформалните социјални мрежи (познанствата, поврзаноста преку роднински, пријателски и други интерперсонални општествени односи) често преовладуваат над правните норми. Ваквиот контекст особено се однесува на одредени облици на коруптивно однесување, како што се непотизам, кронизам или судир на интереси.

Користењето на овие механизми за остварување на лични интереси е особено интензивно во време на општествена, пред сè економска криза, кога не се бираат средства со кои ќе се врши дистрибуција на ограничените општествени добра и ресурси. Инструментите за јакнење на антикорупциските механизми на локално ниво се бројни: етички кодекси за функционери и вработени, планови за интегритет, локални антикорупциски планови, пристап до информациите од јавен карактер и заштита на укажувачите.

Со усвојувањето и примената на антикорупциските планови, преку анализа на специфичностите на секоја локална заедница, се очекува да се постигне систематски и воедначен пристап на ЕЛС во справувањето со корупцијата. Секако, за сузбивање на корупцијата на локално ниво нема да придонесат само стандардните превентивни и репресивни антикорупциски мерки, туку и доследната, целосна и интегрирана примена на сите механизми за добро владеење. И на крајот, борбата против корупцијата не треба да се смета како цел сама по себе, туку како водечки принцип за реформирање на локалната администрација.

5. Попис на релевантни прописи, користена литература и извори

Релевантни прописи

- Закон за административни службеници, Службен весник на РМ, бр.27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и Службен весник на РСМ бр.275/2019 и 14/20
- Закон за вработени во јавниот сектор, Службен весник на РМ, бр.27/2014, 199/2014, 27/2016, 35/2018, 198/2018 и Службен весник на РСМ бр.143/2019, 14/2020
- Закон за заштита на укажувачите (Службен весник бр. 196/2015 и 35/2018)
- Закон за јавни набавки (Службен весник, бр. 24/2019)
- Закон за ратификација на Конвенцијата на ООН против корупцијата (Службен весник бр. 37/2007)
- Закон за кривичната постапка, Службен весник бр. 150/2010, 100/2012, 142/2016, 198/2018
- Закон за лобирање (Службен весник бр. бр.106/2008 и 135/2011)
- Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (Службен весник бр. 101/2019)
- Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Службен весник на РСМ бр. 12/2019
- Изборен законик (Службен весник бр. 40/2006 и 42/20)
- Кривичен законик (Службен весник бр. 37/1996 ... 248/2018)
- Етички кодекс на локалните функционери, ЗЕЛС и УНДП, 2008
- Кодекс за административни службеници (Службен весник бр. 183/2014)
- Национална стратегија за спречување на корупцијата и судир на интереси (2021-2025)
- Насоки за примена на Политиката на интегритет на Единиците на локалната самоуправа, Државна комисија за спречување на корупцијата, 2021
- Насоки за спроведување на процесот на управување со ризици, Министерство за Финансии, Сектор за јавна внатрешна контрола, 2014
- Насоки за управување со ризикот од измама и корупција, Министерство за Финансии, Сектор за јавна внатрешна контрола, 2017
- Насоки за утврдување на критични работни места, Министерство за Финансии, Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола, 2017
- Правилник за заштитено пријавување во институциите во јавниот сектор, Министерство за правда, Службен весник на РМ, бр. 46 од 8.03.2016 година

Користена литература и извори

- Антикорупциско право, Б. Давитковски, Г. Лажетик, А. Павловска-Данева, Д. Илиќ Димоски, К. Битраков, 2020
- Корумпирани градови: практичен водич за спречување и за справување со корупцијата Р. Клитгард, Р. Меклин - Абароа, Х. Линдси Парис
- Guide To Corruption-Free Local Government, Practical Ways, UNDP, 2018

Интернет извори:

- <https://dksk.mk/>
- <https://aspi.mk/>
- <https://www.transparency.org/en>
- <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>
- <https://www.pravda.gov.mk/resursi/24>

