



АНАЛИЗА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА
АНТИКОРУПЦИСКИ
ПРЕВЕНТИВНИ И ИНТЕРНИ МЕРКИ

март, 2020



British Embassy
Skopje



Funded by
UK Government

Овој производ е подготвен во рамки на проектот *“Следење на работата, ефективноста, транспарентноста и одговорноста на Државната комисија за спречување на корупцијата”*, финансиран од Владата на Обединето Кралство, со поддршка на Британската амбасада Скопје. Мислењата и ставовите наведени во оваа содржина не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската Влада.

Овој проект се спроведува преку:



Институт за човекови права

Адреса: Киро Крстевски Платник 11-2/17
Скопје, 1000, Македонија

Телефон: (+389) 2 3243 331

e-mail: ihr@ihr.org.mk

<https://www.ihr.org.mk/>

од страна на:



Транспарентност Македонија

ул. Диме Аницин бр. 2А 3 влез 5 стан

1000 Скопје, Македонија

Тел.: 02/3112 763

<http://www.transparentnost-mk.org.mk/>



ФБ страница - [Антикорупциска под лупа](#)

автор: Фросина Кипријановска

уредувачи: д-р Марина Димитриева –Ѓорѓиевска, Ана Јаневска –Делева, м-р Лилјана Пецова – Илиеска

содржина:

1.1	ВОВЕД.....	5
1.2	ЦЕЛ	5
1.3	РЕЗИМЕ	6
1.4	МЕТОДОЛОГИЈА	8
2.	НАОДИ.....	8
	РИЗИЦИ НА НИВО НА СТРАТЕШКИ ПЛАН.....	19
3.	ПРЕПОРАКИ	21

АНАЛИЗА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА АНТИКОРУПЦИСКИ ПРЕВЕНТИВНИ И ИНТЕРНИ МЕРКИ

1.1 ВОВЕД

„Транспарентност Македонија“ (понатаму во текстот само ТМ), во соработка со „Институтот за човекови права“, го спроведува проектот „Следење на работата, ефективноста, транспарентноста и одговорноста на Државната комисија за спречување на корупцијата“.

Проектот се реализира во периодот од јуни 2019 - март 2020 година и е поддржан од Амбасадата на Велика Британија во Република Северна Македонија.

1.2 ЦЕЛ

Оваа анализа е во насока на подготовка на проценка на ризик од корупција во рамки на институционалното работење, воопшто. Истата треба да послужи и како индикатор и како пример врз кој може да се мониторираат и други институции, независно дали припаѓаат на извршна, законодавна, локална или судска власт, од причини што ги разгледуваме мерките на превенција за спречување на корупција кои се воведени или би требало да се воведат со цел да се превенираат одредени коруптивни однесувања внатре во институцијата, особено при процесите на селекција и избор на кандидати, како и во постапките за вработување. Земен е предвид и периодот на воведување во работата, како фаза во која нововработениот веќе има пристап до одредени документи.

Овој документ има единствено за цел да ги отвори прашањата и да ги постави како основа за дискусија во понатамошното следење на работата на Државната комисија за спречување на корупцијата.

Имено, секоја институција треба проактивно да ги идентификува сопствените слабости во интерното работење преку проценка на ризик особено во етичкото работење. Скоро сите институции имаат исти или слични процеси, во делот на управување со човечки ресурси и управување со документација. Преку тие два процеси најчесто се детектира каде би можело да биде системската слабост на институционалното работење, особено наменето за етичкиот аспект на работење и интегритетот на процесите.

Целта на секоја внатрешна проценка на ризик од корупција започнува со идентификација и приоритизација на ризиците од корупцијата за да ѝ помогне на институцијата да препознае

што ја прави најранлива во внатрешните процеси. Преку проценка на ризик од корупција, институцијата може да идентификува процеси, процедури, работни позиции и рокови кои може да се подложни и со тоа да предложи спроведување на проактивни мерки за да се намали веројатноста од тоа дека може да се случи. Покрај тоа, процесот на проценка на ризикот од корупција треба да биде направен на транспарентен начин и да се искомунцира внатрешно во институцијата. Вработените ќе бидат склони да учествуваат во процесот ако ја разберат неговата цел и очекуваните исходи.

1.3 РЕЗИМЕ

Анализата за спроведувањето на антикорупциските превентивни и интерни мерки во рамките на проектот „Следење на работата, ефективност, транспарентност и одговорност на Државната комисија за спречување на корупцијата“ покажа елементи од работењето на ДКСК кои имаат потреба да бидат уредени и организирани во рамките на институцијата. ДКСК е земена како пример за административно работење на институциите од јавен карактер и истата е показател дека институциите треба да ја зајакнат својата транспарентност од една страна, а од друга страна да обезбедат внатрешни контролни механизми за превенција од корупција / превенција за спречување од корупција во сите нивоа на делување на институциите од јавен карактер кои можат да бидат дел од извршната, законодавната, локалната или судската власт.

Како што покажа прашалникот кој беше доставен до ДКСК и на истиот беа дадени одговори во однос на темава, дел од постапките се во согласност со законски процедури, но во дел од нив треба да се интервенира најпрво со допрецизирање преку подготовка на правилници, внатрешни уредби и решенија кои ќе бидат поврзани и со кадровска екипираност, а која ќе има предзнак професионалност и објективност во спроведувањето на постапките и внатреинституционалните решенија.

Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), подготви Стратегијата за спречување на корупцијата и судир на интереси 2020-2024 која беше донесена на седница на ДКСК на 17.01.2020 и предвиде мерки за сузбивање на корупцијата во повеќе области, како што се: јавните набавки, вработувањата, политичкиот систем, правосудството, органите за спроведување на законот, здравство, образование, труд и социјална политика, урбанизам и просторно планирање, животна средина, спорт, економија и бизнис, јавни претпријатија и акционерски друштва во сопственост на државата и локалната самоуправа и медиумите и граѓанското општество. Сеопфатниот документ се однесува на работата на оваа Комисија со странките односно нивното делување во општеството, институциите и поединците во нив. Со

Стратегијата не се дадени антикорупциски и превентивни интерни мерки за *саморегулација* на Комисијата, па оттаму се наметнаа прашања за кои беа побарани одговори.

Како што веќе е детектирано и како што веќе се предвидени соодветни предлог-мерки и решенија по области според Акцискиот план од Стратегијата на ДКСК најголемите проблеми во однос на вработувањето се:

1. Неусогласеност на голем број закони кои го регулираат вработувањето и кои овозможуваат политичко влијание, непотизам, кронизам и клиентелизам при вработувањето во јавниот сектор;
2. Неефикасно раководење, управување и надзор кај одделни органи на управа, агенции, јавни претпријатија и АД во државна сопственост;
3. Законската регулатива нема воспоставено мерит систем за евалуација на критериумите во процесот на вработување во јавниот сектор.

Детектираните проблеми се рефлектираат врз квалитетот на работењето на секоја институција во избирањето на соодветен кадар кој би ги имал соодветни квалификации и образование за реализација на работните задолженија.

Оттука и потребата оваа институција (како и друга од ваков и сличен карактер) да си обезбеди свои механизми и внатрешни критериуми за избор и селекција на соодветни кандидати кои понатаму ќе ги воведат и обучат на соодветни начини за почитување на внатрешните процедури, за почитување на етичките правила на професијата и работната позиција како и поставување и зачувување на сопствениот интегритет и интегритетот на Комисијата. Ефективноста, која би била еднаква на соодветната бројност во одделните сектори и одделенија, би била регулирана со механизми за почитување на Етичкиот кодекс и Насоките за добро однесување и интегритет за вработените.

ДКСК спроведе /спроведува функционална анализа и систематизација со која ќе се уредат и допрецизираат дел од функционалните проблеми, а воедно ќе се понудат решенија за нив. Она што е важно во таа смисла е можноста да се прецизираат потребите за пополнување на капацитетите пред сè неопходните.

Детекцијата на евентуалните недостатоци овозможува оваа институција (а и секоја друга) да ги организира внатрешните капацитети и да обезбеди: транспарентност за својата работа, етичност и интегритет како најважни предуслови за работна позиција/вработен од административно јавен карактер, а нагласено овде како дејност поврзана со испитување на корупција и коруптивно однесување и нејзино постапување, делување и регулирање.

Донесувањето на внатреинституционални уредби, решенија, кодекси треба да се во согласност со природата на работата, законски поткрепени, кадровски и професионално реализирани.

Предвидувањето ризици, во различни области од работењето на институцијата, на ниво на стратешки план, претставуваат клучни точки за саморегулација и воспоставување на контрола врз нив.

1.4 МЕТОДОЛОГИЈА

ТМ достави прашалник до Државната комисија за спречување на корупција. Одговорите, во форма на доставени податоци од страна на Комисијата¹, за законските надлежности, постапувања и процедури, дел се обработени во третиот квартален извештај и дел овде. Оваа анализа ги содржи само оние одговори на прашања кои беа сосема наменети за детектирање на недостатоци во процедури или законска обврска, а кои се однесуваат на (не)примена на мерки.

ТМ ги следеше и објавите на интернет страницата на Комисијата, а исто така присуствуваше и на јавните седници на Комисијата, со цел да ги следи дискусиите и случаите кои се разработуваат на дневен ред.

ТМ беше дел и од работните средби и состаноци за подготовка на Стратегијата за борба против корупција и судир на интереси.

2. НАОДИ

Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), предводена од претседателката Билјана Ивановска, му ја предаде Стратегијата за спречување на корупцијата и судир на интереси 2020-2024 на претседателот на Собранието Талат Џафери, донесена на седница на ДКСК на 17.01.2020.

Стратегијата за борба против корупцијата и судирот на интереси² предвидува мерки за сузбивање на корупцијата во повеќе области, како што се: јавните набавки, вработувањата, политичкиот систем, правосудството, органите за спроведување на законот, здравство,

¹ Одговорите од ДКСК се бележани со наводници во целиот текст.

² ДКСК работеше на изготвување на овој документ согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Процесот беше поддржан од УСАИД, а за изготвување на Стратегијата беше формирана и работна група составена од претставници на релевантни институции, приватниот и граѓанскиот сектор, медиуми и експерти од повеќе области. Во рамките на овој процес беа одржани повеќе работилници и консултативни состаноци по што беше изготвена нацрт верзијата на Стратегијата за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Истата беше ставена на јавен увид во периодот од 27.12.2019 година до 08.01.2020 година со можност сите заинтересирани страни да дадат свои коментари, кои беа земени предвид при изготвување на финалната верзија на овој значаен документ.(преземено од [веб-страницата на ДКСК](#))

образование, труд и социјална политика, урбанизам и просторно планирање, животна средина, спорт, економија и бизнис, јавни претпријатија и акционерски друштва во сопственост на државата и локалната самоуправа и медиумите и граѓанското општество.

Стратегијата, донесена на исклучително инклузивен начин, беше долготраен процес кој ги вклучи сите засегнати страни. Несомнено е за пофалба таквиот начин, бидејќи се дефинираа мерките, активностите, како и институциите кои се надлежни да ги преземат за намалување на ризиците од корупција, но од друга страна како да изостана дефинирањето на мерките и активностите кои би биле насочени и кон интерното работење на Државната комисија за спречување на корупцијата. Затоа, на овој начин, преку Акцискиот план и мерките кои се предвидени ќе се обидеме да направиме проверка и анализа на тоа колку од нив се применливи во внатрешното работење, како и да претставиме некои нови аспекти.

Со оглед на фактот што во периодот на спроведувањето на проектот, во ДКСК имаше оглас за вработување, овде ќе се осврнеме на проверка токму во овој дел. Стратешкиот документ, т.е. Акцискиот план на Стратегијата, претпоставил три проблеми во областа „вработување“:

Проблем 1: Неусогласеност на голем број закони кои го регулираат вработувањето и кои овозможуваат политичко влијание, непотизам, кронизам и клиентелизам при вработувањето во јавниот сектор

Стратешка цел: Обезбедување на интегритет и транспарентност при вработувањето и кадровските политики во јавниот сектор, базирано на систем на вредности и критериуми за квалитет.

Во делот на мерките и активностите кои се предлагаат:

1. **Транспарентна проценка на реалните потреби** на органите на државната управа, агенциите, инспекциските служби од централната власт и ЕЛС **за бројот на вработени и нивната стручност**
 - 2.1. **Изработка на функционална анализа** во органите на државната управа, агенциите, инспекциските служби од централната власт и ЕЛС
 - 2.2. **Објавување на функционалната анализа на веб страните на институциите**
3. **Јасно дефинирање на видот на образование за конкретно работно место во актите за систематизација на работни места**
 - 3.1. **Измена на „Правилник за содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор“** со цел видот на високо образование да се утврдува преку научни области, а не научни полиња согласно Фраскатијевата класификација на научни области во утврдувањето на видот на образование во актите за систематизација

4. Зголемување на транспарентноста на вработувањата во јавниот сектор
 - 4.1. Измени во Законите за вработени во јавниот сектор, Законот за јавни претпријатија, Законот за трговски друштва, Законот за локална самоуправа со кои ќе се предвиди задолжително објавување на актите за организација и систематизација на работните места на веб страните на субјектите

Проблем 2: Неефикасно раководење, управување и надзор кај одделни органи на управа, агенции, јавни претпријатија и АД во државна сопственост

5. Обезбедување на интегритет и транспарентност при вработувањето и кадровските политики во јавниот сектор, базирано на систем на вредности и критериуми за квалитет.

Воведување на критериуми за вид на образование и компетенции при изборот и директори и именувањето на членови на управните и надзорните одбори

Проблем 3: Законската регулатива нема воспоставено мерит систем за евалуација на критериумите во процесот на вработување во јавниот сектор

1. Воспоставување на јасен и транспарентен начин за евалуација на критериумите за вработувањата во здравство, образование, култура, социјална заштита и АД во државна сопственост
2. Ограничување на дискреционото право на одговорното лице во процесот на вработување

Наш коментар:

Во однос на проблемските оски, како и мерките што се наметнуваат, ДКСК во изминатиот период на мониторирање од страна на ТМ, почна со изработка на функционална анализа, во месец август, која сè уште не е јавно објавена на веб страна, од причини што согласно закон таа најпрвин и треба да биде одобрена од страна на МИОА (Министерство за информатичко општество и администрација). Функционалната анализа треба да покаже ефективност на поставеноста на ресурсите во рамки на работењето и да понуди освен гап анализа и постојни решенија за надминување на предизвиците. Самиот процес мора да биде проследен и со промена на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, кои пак треба да бидат усогласени со наодите од функционалната анализа и соодветно објавени на веб страната на ДКСК. Овие процеси сè уште траат и се во работна верзија, и не се најдени соодветни документи на веб страната.³

³ Забелешка на авторот: Анализата е пишувана во месец март и последно е пристапено на веб страната на 29.03.2020

ТМ пак, во рамки на овој проект направи своевидна кратка анализа за административните капацитети⁴ во насока на подготвеноста и ефикасноста на работа по пријави, за што веќе во месец јули констатира дека степенот на пополнетост на работни места во секретаријатот, т.е. стручната служба е предизвик за да може да продуцира ефективност на работењето на ДКСК.

Во однос на тоа дали институцијата има усвоено документ (стратегија, политика, процедура) што се однесува на отвореноста и транспарентноста, ДКСК информираат дека „во рамки на воспоставената соработка со УСАИД, обезбедена е поддршка за:

- поединечни документи со комуникациски консалтинг, редовна испорака на дневни медија мониторинг извештаи од 8 јануари 2020, изработка на ново лого на Државната комисија за спречување на корупцијата (ребрендирање),
- Континуирана испорака на **дневен клипинг извештај и комуникациски консалтинг** по потреба
- Дизајн и продукција на **елементи за брендирање и книга на графички стандарди**
- Изработка и испорака на **комуникациска стратегија**
- Изработка и испорака на предлог за **поставување на системот на комуникации и дефинирање на процедури**
- Изработка и испорака на **Политика за односи со медиуми и Политика за комуникација на социјални медиуми**
- Креирање **профили на социјалните медиуми**
- Подготовка и испорака на **план за комуникација на социјалните медиуми**“

Сепак, ова не значи дека институцијата во моментов има капацитети за спроведување на транспарентноста, отвореноста“, туку напротив, тие се активности кои им биле out-sourced во изминатиот период, а особено комуникацијата со медиумите. Целта на едно институционално работење е да изгради капацитет за работа и за спроведување на документите кои се продуцирани и наведени погоре. Прашање е и како ќе се спроведува Комуникациската стратегија кога ДКСК нема Лице за односи со јавност, а истата функција (интервјуа, изнесување информации во јавност, гостувања, брифинзи) во моментот на мониторинг на овој проект ја спроведуваше Претседателот на ДКСК. Постои потреба за јасно диференцирање на улогата на Претседателот на Комисијата, како и нејзините членови, во делот на односите со јавноста и за тоа кои и какви информации, и/или наводи смеат да изнесуваат во јавност. Во таа насока беше и изјавата на Претседателот на ДКСК во однос на наводите за неефикасното постапување на ЈО, за што поттикна доста критики во јавноста.

⁴ **Анализа за административни капацитети**

http://www.transparentnost.mk.org.mk/sodrzina_detalno.aspx?id=299&fbclid=IwAR00EOel0LbFTLOAjgLSuOu7EkNsq-wouZPZ3AkQGfOtzB3RiCcazeXn9KM

Во однос на пополнетоста на работни места за периодот на мониторинг на овој проект (од јули 2019 – март 2020), добивме одговор дека „по претходна добиена согласност од Министерството за финансии за вработување на 8 административни службеници, преку јавен оглас во Секретаријатот на ДКСК, вработени се 6 административни службеници (4 нови и 2 од постојниот кадар преминаа на работни места во повисоко ниво), 2 работни места останаа непополнети.“

За нотирање е процесот на зголемување на капацитетите на ДКСК и политичката волја во тој период. Имено, во август 2019 година беше објавен оглас за вработување во ДКСК, со дури 8 отворени работни позиции. Но најважно е всушност да се нотира кои работни позиции се пополнија, затоа што нивото на работни позиции може да укаже на реалната слика за подигање на капацитетите. Пополнети се следните работни позиции:

- Советник за спречување на корупцијата во вршењето на јавни овластувања
- Советник за антикорупциска проверка на легислативата⁵
- Соработник за следење на судир на интереси
- Виш соработник за следење на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата*
- Помлад соработник за информатичка технологија
- Самостоен референт-технички секретар

Во рамки на институционалното работење и дефинирање на интерните ризици, сметавме дека е важно да ги поставиме и прашањата за тоа на кој начин се осигурува дека нововработените ќе добијат обуки или упатства за да се намали ризикот од коруптивно однесување преку незнаење. На прашањето дали новите вработени добија какви било интерни упатства како дополнение на одредбите од Законот за статус на државен службеник, добивме одговор дека: „Во согласност со член 46 од Законот за административни службеници на избраните кандидати им се врачува решението за вработување и им се обезбедува пристап до актите за внатрешна организација и систематизација на институцијата, до Кодексот за административните службеници, до законите и подзаконските акти од областа на надлежност на институцијата и други релевантни акти, за што административните службеници потпишуваат потврда за прием која се чува во нивното досие. **Избраните кандидати потпишуваат и Изјава за прифаќање на Декларацијата за заедничката мисија на вработените во јавниот сектор**, која е составен дел од Кодексот за административните службеници. Исто така избраните кандидати беа запознаени и им беше **врачен примерок од Одлуката на ДКСК за прогласување доверливи податоци, по што истите потпишаа изјава за доверливост и непристрасност.**“

⁵ Наведените 2 работни места се пополнети од постојниот кадар преку јавен оглас

Недостатокот од персонал може да ја загрози ефективноста на институцијата и прашањето поврзано со човечките ресурси на истата, но од друга страна, таквиот ризик може да претставува и опасност од корупција, бидејќи недостатокот од персонал значи и оптоварување на едно (неколку) лица, заостанати предмети и прекумерна концентрација на овластувања и процеси на донесување на одлуки (недостаток од контрола, итн.). На овој начин, некои предмети/задачи може намерно да се стават на страна (временско ограничување) или некои предмети/задачи може прво да се решат (распределба на средства) или да се носат одлуки без соодветна контрола. ДКСК одговори како се справува со овој ризик: „Евидентно е дека ДКСК сè уште има голем недостаток од човечки ресурси, што значително ја отежнува ефикасноста и ефективноста во одредени сегменти од нејзиното работење, вклучувајќи ги и надлежностите поврзани со постапување по предмети. Со цел да се отстранат ризиците при работата по предмети отворени врз основа на доставени пријави или по сопствена иницијатива членовите на ДКСК, на колегиуми, заедно со административните службеници од одделенијата за спречување на корупцијата, судирот на интереси или проверка и испитување на имотната состојба од Секретаријатот на ДКСК, ги разгледуваат оформените предмети, при што се одлучува за постапувањето. Доколку постои состојба на судир на интереси кај некој од членовите на ДКСК, тој се иззема со писмена изјава, и не учествува во расправата, одлучувањето и гласањето по конкретниот предмет. Во текот на целото постапување по конкретен предмет, членот е во постојана комуникација со административниот службеник задолжен за предметот и заедно ги потпишуваат барањата за дополнителни информации. По прибирање на сите потребни податоци, информации и документација и по утврдување на фактичката состојба од страна на членот на ДКСК кај кого е распределен предметот, членот на ДКСК во присуство на административниот службеник со кого работел на предметот, повторно на колегиум пред одржување на седница на ДКСК, детално ја образложува утврдената состојба и дава Предлог – одлука што би се донела на седницата. На колегиумот секој од членовите може да побара дополнително објаснување за постапувањето по предметот, како и да предложи дополнителни проверки. Во ДКСК моментално во функција се става и истиот е во пробна постапка, софтвер за електронска распределба и следење на текот на предметите на ДКСК.“

Во рамки на вработувањата, одлуките за избор на релевантниот надреден не се спротивни на препораката на ад хок комисијата за вработување, т.е. „во секоја постапка за вработување доследно се почитува Законот за административни службеници, односно се избира кандидатот кој е меѓу препорачаните“.

Треба да се нотира дека постапките за вработување на персонал на позиции кои може да се сметаат за високо ризични од корупциска гледна точка, не вклучуваат критериуми за

осигурување на интегритетот на назначените лица. Иако постапката за вработување се спроведува по Законот за административни службеници, сепак самата институција треба да осигура такви критериуми, доколку претходно ги има детектирано позициите кои може да се сметаат за ризични. Доколку земеме предвид дека самиот процес на избор и селекција на членовите на ДКСК во 2019 година беше приближно еднаков со воспоставување на критериуми на транспарентност, заради целите на супресија на ризиците од потенцијална корумпираност на идните членови, можеби ризикот во почетна фаза (при вработувањето, односно назначувањето) е минимален, но останува прашањето како тоа да се одржува и понатаму во текот на работењето. Во таа смисла, можеби е и објаснувањето од ДКСК со потпишувањето на изјавите, но и техничкото решение на кое се работи – софтверот за електронска распределба на предмети.

Иако постапката за вработување се спроведува по Законот за административни службеници, сепак сметаме дека апликантите за позиции во персоналот треба да се тестираат/испрашуваат за да се осигури дека нема да се ангажираат во надворешни активности или дека немаат надворешни интереси кои може да бидат во судир со, или да наштетат на, соодветното извршување на нивните службени задолженија. Ова е во согласност и со меѓународни стандарди на повеќе меѓународни организации во нивните постапки за вработување.

Новиот персонал поминува низ процес на воведување, како на пример почетна обука од страна на повисоките раководни структури. Но, таквите обуки не се секогаш по дифолт поврзани со интегритетот. „Во Законот за административни службеници не е веќе опфатена “пробната работа“ која беше задолжителна со Законот за државни службеници, но е предвидена можноста за менторска поддршка на нововработениот и специјализирани обуки планирани со Годишниот план за обуки. Воведувањето на нововработените согласно законот за административните службеници го прави раководителот на одделението, а доколку нема раководител во тоа одделение, му се одредува ментор од вработените во повисоки звања, односно поискусните колеги кои веќе работат на соодветната проблематика.“

Иако ова не се повторува на поспецифичен начин при унапредувањето или кога персоналот добива нова позиција, сепак сметаме дека самото институционално работење треба да предвиди, и тоа не само во ДКСК, задолжителни обуки за интегритет и етика, бидејќи со унапредувањето вработениот веќе има поголем обем на обврски и можност да учествува во процесот на донесување одлуки.

Интерна процедура за пријава на судир на интереси и/или корупција на вработени во ДКСК и/или членови на ДКСК нема туку „начинот на изземање на членовите на Комисијата е

регулирано со член 75 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (изземање во случај кога постојат околности кои укажуваат постоење на судир на интереси), но исто така начинот е уреден и со Деловникот за работа на ДКСК. Што се однесува за вработените, се применува Кодексот за административните службеници, како и Насоки за интегритет и етичко однесување, кои се објавени на ВЕБ страницата на ДКСК.“

ДКСК усвои посебен Етички кодекс согласно препораките од првиот мониторинг извештај, како и Насоки за добро однесување и интегритет за вработените. За таа цел мора да постои механизам за мониторинг на имплементацијата на овие документи. „Во Етичкиот кодекс за претседателот и членовите на ДКСК, кој е објавен на веб страната на ДКСК, во член 16 е предвидено формирање на Етичка комисија која ќе го мониторира спроведувањето на одредбите од кодексот. Исто така и во документот- Насоки за интегритет и етичко однесување, кој е објавен на веб страната на ДКСК, предвидено е формирање на Етички одбор кој ќе се грижи за почитување на заедничките принципи и вредности.“ Воедно персоналот е информиран за постоењето на Кодексот при поставување на својата работна позиција.

Имено, вработените⁶ биле и на следните обуки во областа на етика:

- Обука на тема: Разбирање на етиката, интегритетот и кодексот на однесување со фокус на типологијата на личноста на МВТИ, во рамки на Проект за јакнење на капацитетите на ДКСК, поддржан од УСАИД – НМСИ, јуни 2019 година
- Обука на тема: Етика Интегритет и етички кодекси-„Комуникациски вештини и градење на капацитетите на тимот“во рамки на Проект за јакнење на капацитетите на ДКСК, поддржан од УСАИД – НМСИ - јули 2019
- Обука на тема: Основи на организациска култура, промени во однесувањето и управување со знаењето,во рамки на Проект за јакнење на капацитетите на ДКСК,поддржан од УСАИД – НМСИ – јули 2019

Сепак, во кодексот е предвиден и посебен член кој што се однесува на судирот на интереси, така што опфатен е и тој аспект. „Се применува член 75 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (изземање во случај кога постојат околности кои укажуваат постоење на судир на интереси), а предвидено е и во член 9 од Етичкиот кодекс за претседателот и членовите на ДКСК.“

Во насока на тоа дали има формална постапка со која персоналот може да извести назначено службено лице или одделение на организацијата за сомневање за повреда на

⁶ Обуките биле наменети за сите вработени во ДКСК

интегритет или повреда на кодексот на однесување во рамките на организацијата го добивме следниот одговор: „Со поддршка на инструментот на ЕК - ИПА II Транспарентност и отчетност во наредниот период ќе се развие концепт на интегритет и негово пилотирање во 3-5 институции од која една ќе биде Државната комисија за спречување на корупцијата. Во рамките на воведувањето на концептот на интегритет се очекува и обезбедување, т.е. назначување на офицер за интегритет во институцијата. Во Етичкиот кодекс за претседателот и членовите на ДКСК, во членовите 15 и 16 детално е уредена постапката за пријавување на прекршување на одредбите и за утврдување на повреда на одредбите на кодексот. За вработените во Секретаријатот се применува Кодексот за административни службеници и соодветно постапките што се предвидени во случај на прекршување на неговите одредби. Во Насоките за интегритет и етичко однесување кои се применуваат во работењето и однесувањето на претседателот и членовите на ДКСК и на административните службеници вработени во Секретаријатот на ДКСК предвидено е формирање на Етички одбор кој ќе се грижи за почитување на заедничките принципи и вредности (ова е веќе наведено во прашање бр. 73).“

Во случај кога назначеното службено лице е истиот службеник кој е предмет на приговорот, мора да постои алтернативен канал кој персоналот може да го употреби за поднесување приговор – на пример, до надворешна организација или до повисок службеник. „За илустрација во Етичкиот кодекс за претседателот и членовите на ДКСК, член 15 став (3) ја уредува ситуацијата на пријавување на прекршување на одредбите од кодексот од страна на претседателот на ДКСК, додека член 16 став (3) ситуација кога член или заменик член на Етичката комисија е предмет на пријава. Во зависност од случајот како што е наведено во прашањето, Законот за заштита на укажувачите овозможува примена на механизмите за заштитено надворешно пријавување. Во процедурата за обезбедување „офицер за интегритет“ ќе се предвиди како ќе се постапува во случај кога предмет на приговор е назначеното лице за интегритет.“

За да биде доследно персоналот информиран преку обука за ваквите постапки и службеникот/одделението до кое треба да ги доставуваат приговорите, „обуки ќе следат преку проектот на ЕК - ИПА II Транспарентност и отчетност“.

Воедно, треба да се воспостават и механизми за заштита од одмазда на оние кои ќе поднесат такви известувања. „За сите службени лица подеднакво, важат одредбите од Законот за заштита на укажувачите, а за вработените во Секретаријатот на ДКСК и Законот за заштита од вознемирување на работното место. Ова ќе биде предвидено со процедурата што ќе се подготви во рамки на проектот на ЕК - ИПА II Транспарентност и отчетност.“

Досега немало случаи со известувања од страна на персоналот во последните 12 месеци, „бидејќи немало ниту процедура.“

За тоа колкав степен на слобода на информации постои во однос на предметите и документацијата на институцијата, од аспект на тоа кои одлуки/предмети/документи автоматски стануваат јавни (и како), а кои се достапни по барање и до кој степен таквиот пристап во пракса се гарантира го добивме следниот одговор: „Согласно член 22 став 7 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (Службен весник на Република Македонија бр. 12/2019) Одлуките на ДКСК се објавуваат на нејзината ВЕБ страница во рок од 5 дена од денот на нивното донесување.

- За останатите информации – документи кои ги создава или располага ДКСК се постапува во согласност со одредбите од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.
- Ваквиот пристап е целосно гарантиран, освен во случаи кои како исклучок се утврдени со закон.

Во текот на 2019 година, согласно со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, до ДКСК се доставени вкупно 47 барања за слободен пристап до информации од јавен карактер. По сите барања е постапено во рок утврден со закон. Од вкупно 47 барања, на 44 барања е одговорено позитивно, а три (3) барања се одбиени, односно отфрлени. Изработен е Годишен извештај за спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер за период од 01.01.2019 до 31.12.2019 година и истиот е доставен до Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, а воедно е и објавен на ВЕБ страницата на ДКСК.“

ДКСК нема формална политика или правила за автоматска дисеминација на информации, што на некој начин ја поставува дилемата за начинот на внатрешна комуникација на информациите. Нергулираноста во овој дел само по себе претставува ризик од средно ниво.

Има јасни постапки со кои граѓаните може да достават приговори во однос на активностите/однесувањето на ДКСК преку нејзините службеници при прием на странки. „Секој може да достави приговор во однос на активностите или однесувањето на ДКСК по писмен или усмен пат, но има посебен меил contact.dsk@org.mk, на кој стасуваат прашања, пофалби, коментари поврзани со работењето на ДКСК. Во фаза на подготовка е нова веб страница на која ќе има посебна веб апликација за пријавување на недозволен активности или однесување на членовите на Комисијата и вработените.“ Немаат разгледувано вакви приговори засега.

Самата институција мора да најде начин да идентификува области од организацијата или од нејзините активности кои се најподложни на несоодветно однесување. Но ДКСК „Ризиците од корупција ќе ги проценува во рамки на проектот на ЕК - ИПА II Транспарентност и отчетност“, веројатно со надворешна експертиза, за која сметаме дека не е неопходна, бидејќи внатрешните процеси најдобро ги познаваат вработените. „Со поддршка на инструментот на ЕК - ИПА II Транспарентност и отчетност во наредниот период, како прв чекор кон развивање на концептот на интегритет, е развивање на Методологија за проценка на ризици од корупцијата. Во рамките на пилотирањето на концептот на интегритет ќе се изврши и проценка на ризици од корупција во Државната комисија за спречување на корупцијата. ВО ДКСК е направена анализа на ризик за да се идентификуваат области кои се подложни на несоодветно однесување Стратегија за управување со ризик (неофицијална верзија), согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. По спроведување на Методологијата за проценка на ризици од корупција се очекува да се изготви извештај со Акциски план за отстранување на детектираните ризици од корупција.“

Доколку пак се навратиме кон функционалната анализа и актите за систематизација, мора да напоменеме дека повеќе од потребно е да се предвиди кој од организацијата ќе има формална и специфична одговорност за развој, спроведување, мониторинг и координација на политиката за внатрешна антикорупција. Оваа одговорност треба да е наведена во описот на работно место на тој член од персоналот. Засега „во актот на систематизација нема вработен со таков опис на работното место“.

Во организацијата нема работна група која е задолжена за формулирање, координација, мониторинг и известување за политиката за антикорупција, „бидејќи сè уште не е донесена политика на интегритет / антикорупција.“

Побаравме од ДКСК да предвидат кои ризици може да постојат во внатрешното работење на ДКСК и да ги оценат согласно повеќе индикатори⁷:

7

ниско средно високо	Стратешки ризици: истите се однесуваат на долгорочните стратешки цели на институцијата (на пример, недостаток од политика за мониторинг / нејасни стратегии или цели / нереалистични или преценети цели / отсуство на утврдени цели и таргети за реализација...);
ниско средно високо	Оперативни ризици: истите се однесуваат на секојдневните прашања со кои организацијата се соочува при нејзиното streмење кон обезбедување на стратешките цели (на пример, нема веродостоен ИТ систем, сложеност на правилата, сложени активности (кога активност е сложена и разновидна и вклучува голем број на чинители), недостаток од насоки, надворешните информации/податоци не се добиваат на време...);
ниско средно високо	Организациски ризици: (на пример, недостаток од идентификувана замена, недоволна организираност на надзор / недоволно или несоодветно делегирање на задачи / несоодветна поделба на задачи...);

РИЗИЦИ НА НИВО НА СТРАТЕШКИ ПЛАН

РИЗИК	ВЕРОЈАТНОСТ ЗА НАСТАНУВАЊЕ НА РИЗИКОТ	ВЛИЈАНИЕ НА РИЗИКОТ ВРЗ ОСТВАРУВАЊЕ НА ЦЕЛИТЕ	МЕРКИ ЗА СПРАВУВАЊЕ СО РИЗИКОТ
1. Во процесот на усогласување и подготвување на Предлог-буџетот на Република Северна Македонија за наредната година постои изложеност на ризик од страна на Министерството за финансии да не се одобрат сите побарани средства;	Голема	Големо	Во процесот на подготвување на буџетот се дава приоритет на активностите кои се веќе во тек и тие што се од стратешко значење. Лобирање Проектно финансирање преку ИПА и донаторски средства
2. При извршување на работните задачи во Одделенијата кои не се соодветно екипирани со човечки капацитети постои ризик од правење грешки во подготвувањето на документите од надлежност на Секторот поради стрес, работа под притисок, работни задачи со кратки рокови и сл.	Средна	Големо	Кадровско екипирање со квалитетен и стручно оспособен кадар и спроведување на соодветен тип на обуки – стручно усовршување на вработените во секторот.

ниско средно високо	Ризици за реализација: (на пример, нема систем за мониторинг на цели);
ниско средно високо	Финансиски ризици: истите се однесуваат на ефективното управување и контрола на финансиите на институцијата како што се измама или нерегуларност, и ефектот од надворешните фактори – Министерство за финансии – буџет на РСМ, закупнина за нов простор, итн.
ниско средно високо	Ризици за репутација: (на пример, негативна надворешна оценка);

РИЗИК	ВЕРОЈАТНОСТ ЗА НАСТАНУВАЊЕ НА РИЗИКОТ	ВЛИЈАНИЕ НА РИЗИКОТ ВРЗ ОСТВАРУВАЊЕ НА ЦЕЛИТЕ	МЕРКИ ЗА СПРАВУВАЊЕ СО РИЗИКОТ
3. Недоволна кооперативност и вклученост на институциите утврдени во ЗСКСИ	Ниска	Средно	Обуки и подигање на свесноста за спречување на корупцијата и судирот на интереси
4. Ризик од уништување на документација и податоци поради пожар или поплава.	Голема	Големо	Сместување и чување на архивскиот и документарниот материјал во согласност со пропишаните стандарди.
5. Дефект/нефункционалност на ИКТ опрема	Средна	Големо	Воспоставување на резервна копија на податоците
6. Трајно губење на податоци	Средна	Големо	Воспоставување на резервна копија на податоците

Во рамки на постоењето на ризик и од тргување со информации во рамки на институционалното работење, го поставивме прашањето во насока на подигнување на свеста и аларм за истото. „Како и во секоја друга институција, и во ДКСК постои ризик од тргување со информациите од страна на административните службеници од Секретаријатот на ДКСК, како и од претседателот и членовите на ДКСК. Заради тоа во Насоките за интергритет и етичко однесување, како едни од основните принципи и вредности се утврдени:

- довербата и доверливоста на стекнатите информациите кои произлегуваат од работата на ДКСК
- интегритет во смисла на не потклекнување на надворешни влијанија и притисоци
- лојалност во смисла на грижа за институцијата и за нејзината успешност

Поради овие ризици, но и реалните можности ова да се случи во практика, ДКСК изработи и утврди Изјави за доверливост и непристрасност што ги потпишуваат претседателот и членовите на ДКСК, сите вработени во секретаријатот, како и сите експерти и ангажирани лица од страна на ДКСК.“

Персоналот има јасно дефинирани работни постапки и практики за известување на претпоставените - на периодична основа (на пример, неделен состанок на вработени) и за одредени одлуки или активности преку „редовни неделни колегиуми; постојана координација.“

„Внатрешна ревизија се спроведува еднаш во текот на годината од страна Управата за јавни приходи“, но не добивме одговор за тоа какви се оценките на таквите надворешни тела за минатата година.

Приемот на подароци од страна на вработените е исто така потенцијален ризик за коруптивно однесување. „Во ДКСК се уште не се воспоставени интерни прописи за прием на подароци кон вработените или членовите на ДКСК.“

Сепак, вработените се запознаени со прописот во врска со примање подароци и други бенефиции. „Забраната и ограничувањата во врска со примање подароци е утврдена во член 39 од Законот за вработените во јавниот сектор.“ И вработените секогаш го информираат претпоставениот/раководителот на институцијата кога добиваат подароци. Останува нејасно дали се подготвува и листа на подароци кои се примени во изминатиот период во самата институција како институционална меморија, особено што делегации на ДКСК се гости и на разни меѓународни настани и во чести официјални посети на други државни органи и меѓународни институции.

3. ПРЕПОРАКИ

- ДКСК е потребно да обезбеди соодветен кадар за работната позиција – лице за односи со јавност со претходно јасно дефинирани работни задачи (интервјуа, изнесување информации во јавност, гостувања, брифинзи) притоа вработениот на оваа позиција треба да има јасни инструкции како и прецизна подготвеност и познавање за типот на информации кои смеат да се изнесуваат во јавност;

- Недостатокот од персонал може да ја загрози ефективноста на институцијата и затоа треба да се пристапи кон пополнување на неопходните капацитети. Притоа, постапките за вработување на персонал на позиции кои може да се сметаат за високо ризични од корупциска гледна точка, потребно е да имаат пропишани критериуми за осигурување на интегритетот на назначените лица;

- Постапката за вработување, иако се спроведува по Законот за административни службеници, истата треба да има дополнителни механизми во вид на прашалници, интервјуа и слично кои ќе бидат сигурност дека тие нема да се ангажираат во надворешни активности односно ќе се докаж дека вработените немаат надворешни интереси кои може

да бидат во судир со, или да наштетат на, соодветното извршување на нивните службени задолженија;

- За нововработените да се обезбеди обука заради спречување на коруптивно однесување од незнаење;

- Новработениот, како и вработениот кој ја менува работната позиција во институцијата, хоризонтално или преку постапка за унапредување, треба да добие, покрај менторската поддршка која законски се наложува, и обука/и за етика и интегитет за работната позиција;

- ДКСК усвои посебен Етички кодекс во согласност со препораките од првиот мониторинг извештај, како и Насоки за добро однесување и интегритет за вработените. За таа цел потребно е да се востанови механизам за мониторинг на имплементацијата на овие документи;

- ДКСК има потреба да уреди начин на внатрешно пласирање на информации кои се однесуваат на начинот на работа на институцијата (секторско информирање, информирање по одделенија, заеднички информации);

- Институцијата да најде своја форма/механизам да идентификува области од организацијата или од нејзините активности кои се најподложни на несоодветно однесување вклучувајќи и коруптивност односно потребно е нејзини вработени да учествуваат во рамките на ЕК - ИПА II Транспарентност и отчетност бидејќи вработените најдобро ги познаваат внатрешните слаби точки;

- Да се предвиди кој од институцијата ќе има формална и специфична одговорност за развој, спроведување, мониторинг и координација на политиката за внатрешна антикорупција;

- Донесување правилник или друга уредба во однос на примање подароци во согласност со член 39 од Законот за вработените во јавниот сектор.