



**РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

**УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ – СКОПЈЕ**

**ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ**

**Последипломски студии по Менаџмент на човечки ресурси во  
општествените дејности**

**Професионалната етика и општествената одговорност на  
вработените во јавната администрација**

**Магистерски труд**

Кандидат  
Иван Јованов

Ментор  
Проф. д-р Владимир Давчев

Скопје, 2014

# СОДРЖИНА

*Апстракт*

## 1. ВОВЕД

## 2. ИСТОРИСКИ ФАКТИ

2.1 Деловна етика и општествена одговорност.....	8
2.2 Етички вредности и норми и нивното влијание во одлучувањето на менаџментот.....	14
2.3 Фактори кои влијаат на етичкиот избор.....	15
2.4 Општествена одговорност.....	17

## 3. ПРОФЕСИОНАЛНАТА ЕТИКА И ОПШТЕСТВЕНАТА ОДГОВОРНОСТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

3.1 Етиката и општествената одговорност во јавната администрација.....	21
3.2 Создавање и оддржување на етична јавна администрација.....	28
3.3 Судирот на интереси и корупцијата како најкрупни облици на неетичност.....	35
3.4 Корупцијата во јавниот сервис.....	38

## 4. КОМПАРАТИВНА СТУДИЈА ЗА ЕТИКАТА ВО ЈАВНИОТ СЕРВИС НА ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

4.1 Официјални (службени) вредности и стандарди.....	46
4.2 Активности за заштита и промовирање етика.....	51
4.3 Етички перспективи во јавниот сектор.....	56

## 5. ПРОФЕСИОНАЛНАТА ЕТИКА И ОПШТЕСТВЕНАТА ОДГОВОРНОСТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

5.1 Основни вредности и принципи во јавната администрација во Р. Македонија.....	58
5.2 Активности во борбата против корупцијата и судирот на интереси.....	61
5.3 Етички кодекс во институциите на јавната администрација во Република Македонија.....	72
5.4 Општествената одговорност во јавната администрација во Р. Македонија.....	75

## 6. ИСТРАЖУВАЧКИ ДЕЛ

6.1 Предмет на истражување.....	78
---------------------------------	----

6.2 Цел и хипотези на истражувањето.....	79
6.3 Научна оправданост на трудот.....	80
6.4 Методологија на истражувачкиот процес.....	80

## **7. РЕЗУЛТАТИ И ИНТЕРПРЕТАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО**

7.1 Анкетен прашалник.....	83
7.2 Тек на истражувањето.....	85
7.3 Примерок.....	86
7.4 Интерпретација на резултатите од истражувањето.....	88
7.5 Анализа и заклучок од истражувањето.....	101

## **8. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА**

### **ЛИТЕРАТУРА**

# ПРОФЕСИОНАЛНАТА ЕТИКА И ОПШТЕСТВЕНАТА ОДГОВОРНОСТ НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

## Апстракт

Главен предмет на обработка во овој труд претставува професионалната етика и општествената одговорност на вработените во јавната администрација.

Етиката и општествената одговорност, се неразделни компоненти, дел од секојдневието во работата на јавните службеници и како такви се цел на истражување во многу земји, особено во оние кои имаат за цел зачувување на демократскиот принцип на владеење, остварување на човековите права и ефикасноста во работата во име на јавниот интерес.

Проблемите со кои се соочуваат јавните администрации ширум светот па и во нашата земја се општо познати. Во овој труд се прикажани примери на етика и општествена одговорност во јавните администрации на повеќе земји, како и истражувања спроведени врз земјите членки на ЕУ и секако посебен осврт на Република Македонија. Од она што може да се види од научно истражувачката работа е дека Македонија како земја која е сеуште во развој, води борба со покрупните облици на неетичност и општествена одговорност, и е во процес на еволуција и развој на мерките и активностите за борба против ваквите практики. Како класични облици на неетичност и отсуство од општествена одговорност, можат да се наведат, судирот на интереси како најприсутна појава, корупцијата како дел од судирот на интереси и најтежок облик на неетичност, потоа квалитетот на живеење, социјалните политики и многу други, чија одговорност како заштитник на јавните вредности јавната администрација ја носи изворно во себе. Целта на овој труд е да ја истражи присутноста на свесност за етичност и одговорност, како и степенот на практикување на етичките вредности во јавната администрација, при што добиените резултати од спроведеното истражување би требало да послужат за согледување на моменталната состојба во Република Македонија и да укажат на насоките кои треба да се изберат за понатамошно сузбивање на неетичките практики и потребата од развој на општествената одговорност во јавните институции во Република Македонија.

## Клучни зборови:

Етика, Професионална етика, општествена одговорност, јавна администрација, етичност, етички практики, јавен сервис, граѓани, вработени, судир на интереси, корупција, јавни вредности, свесност

# 1. ВОВЕД

За да се започне со истражување на една вака интересна тема, најпрво беше потребно да се увиди значајноста на проблематиката и аспектите кои ги носи со себе. Етиката и општествената одговорност претставуваат цел и интерес на целокупната јавност години наназад, неретко се поврзуваат со бројни идеи за напредокот и функционирањето на општеството и човештвото во целина, а се поставува и прашањето како истите би се спровеле во пракса и имплементираат во секојдневието на обичниот човек.

Од тие причини, овој труд ќе зборува за присутноста на професионалната етика и општествената одговорност во нашето општество, јавната администрација, присутноста во работата на јавните службеници и колку истите се/не се практикуваат.

Позната е улогата на овие две практики уште во минатото и развојот на цивилизацијата. Овој труд води дискусија за етиката и општествената одговорност, како код на морални принципи и вредности, кои се граделе генерации и генерации наназад и кои довеле до кодифицирање на одредени стандарди, понатаму познати и како социјални стандарди, законски стандарди и „лични стандарди“ познати и како област на слободен избор. Без нив човештвото не би се изградило на ниво на кое е денес, а иднината и сегашноста би биле загрозени од низа девијантни појави, нечовечност и хаос кои би претставувале закана по опстанокот и функционирањето на целата цивилизација.

Кога станува збор за јавната администрација, нема дилеми дека таа како и сите други организации има одговорност кон надвор и кон внатре. Таа претставува јавен сервис на граѓаните, место каде особено до израз доаѓаат сите етички и неетички практики, кодекси на однесување како и злоупотреба на јавната и службена дејност. Впрочем етиката и општествената одговорност по дефиниција и на највисоко ниво треба да бидат присутни во органите на државната власт. Со Законот за јавни службеници на Република Македонија и неговото последно надополнување од 2013 година, јасно се истакнува важноста на јавниот интерес и етичките аспекти во работата на јавните службеници и нивното целосно исполнување. Во член 8, 9, 10, 11 и 12, се говори за неколку начела од кои, *начелото за професионално однесување, начелото на одговорност, начелото на етичко однесување, начелото на доверливост и заштитата и економичното користење на средствата за работа*, ги издвоивме како посебно значајни.<sup>1</sup> Токму наведените начела, се дополнително обработени во продолжение на овој труд и е потенцирана нивната особена улога и значење во

---

<sup>1</sup> Закон за јавни службеници – консолидиран текст од 2013 година (превземено од [http://www.ads.gov.mk/WBStorage/Files/ZJS\\_konsolidiran\\_106\\_2013.pdf](http://www.ads.gov.mk/WBStorage/Files/ZJS_konsolidiran_106_2013.pdf))

градењето на професионалната етика и општествената одговорност во јавната администрација на Република Македонија.

Јавната администрација како дел од државниот апарат има огромна улога во функционирањето на државата. Државата се состои од низа институции кои имаат моќ да ги создаваат правилата кои владеат со луѓето во едно или повеќе општества, имајќи притоа внатрешен и надворешен суверенитет врз дефинирана територија. Истите тие институции се дел од поширокиот концепт на јавната администрација која претставува столб на нејзиното управување. Ако таа е место од каде тргнуваат сите регулативи, законитости и стандарди на една правна држава, тогаш во изработка на овој труд се наметнува прашањето, колку етиката и општествената одговорност како дел од јавната администрација можат да допринесат за правилното функционирање на државата и за ефикасното работење на јавните службеници?!

Гледано од перспектива на менаџментот со човечки ресурси во делот од политиките на управување и раководење со една организација, во својата ефикасност и безпрекорно функционирање, етиката и општествената одговорност имаат голем удел. Она што можеби и не е така очигледно, а влијае значително врз организацијата е фактот за тоа како вработените гледаат на низа етички принципи. На пр. *чувството на праведност* е поврзано со поголема заложба од страна на вработените, поголем степен на задоволство втемелено на организацијата, работата и раководителите и начин на однесување кое го оддржува чувството на припадност кон организацијата. Тоа укажува на само едно. Етичките практики влијаат силно врз посветеноста на вработените и менаџментот.

Од најкрупните облици на неетичност (корупција, конфликт на интереси) се до основни и елементарни нарушувања во општествено одговорната и етичка пракса, овој труд е со намера да изврши проверка во работата на јавните службеници со намера резултатите добиени од истото да бидат имплементирани како сериозен податок во понатамошниот тек од борбата со етичките престапи и подигнувањето на свеста за општествената одговорност во јавната администрација.

## 2. ИСТОРИСКИ ФАКТИ

Кога станува збор за етиката во јавната администрација, има многу што да се каже. Недоволен напор е вложен во идентификување на она што точно претставува суштина на етиката во администрацијата, барем тоа претставува случај во нашата земја. Етиката во јавниот сектор претставува основна премиса и должност во извршувањето на должноста “домаќин” за јавноста. “Таа” е во обид да создаде уште поотворена атмосфера во рамките на владините активности.

Уште во 1970 година има големи промени поврзани со административната етика. Овие промени биле промовирани и мотивирани од концептот на јавната администрација “во новата ера”. Денес, на концептот на етички прашања за граѓанското владеење му се дава важна позиција. Постојат голем број истражувања поврзани со овој концепт кој е поддржан од докази и теории во пракса на различни континенти.

Фредериксон и Гере (Frederickson и Ghere, 2005), ги поставиле раководните и индивидуални морални димензии на етичкото однесување како и новите предизвици на административната етика поставени од глобализацијата. Купер (Cooper, 2001) е на мислење дека етиката во јавната администрација не е минлив концепт, но се покажува како концепт со голем степен на одржливост кој е од фундаментално значење за областа на јавната администрација.

И покрај зголемениот број на студии кои се фокусирани на важноста на административната етика, многу мал напор е вложен во идентификување на она што суштински претставува етиката во администрацијата (Cooper, 2001). Овој недостаток на насочено истражување во врска со етиката во јавната администрација заедно со постојните промени во принципите и политиките поврзани со административната етика, треба да биде истражен.

Со ваквиот развој се покренати нови теми за загриженост во оваа област. Еден пример кој може да се наведе од овој аспект е појавата на концептот на е-владеење, со што се појавува потребата од идентификација на цела нова парадигма на етиката во јавната администрација.

Овие изминати декади, дадоа насока во идентификување на начините во кои административните политики во јавните организации можат да бидат промовирани и раководени од донесување на ефикасен и нов етички пристап. Овде би било разумно да се спомене “*етичката рамка*”. Етичката рамка според Босеарт и Демки (Bosseart и Demtke, 2005) е доброволна, незаконски обврзана кон европскиот етички кодекс. „Таа“ се одразува во основните заеднички вредности и стандарди кои што земјите членки ги сметаат важни за правилното функционирање на јавниот сервис. „Етичката

рамка“ сеопфатно ги разгледува основните вредности, одредени стандарди на однесување, активности со цел да се заштитат интегритетот и мерките за справување со ситуации таму каде што е можно етичко прекршување. Таа помага за структурирање на дискусијата за јавниот етички сервис и служи како алатка или општа насока за развојот на кодекси на однесување на државно и локално ниво. За етичката рамка и нејзиното влијание ќе се зборува во посебно поглавје.

## **Морална автономија, одговорност, животен избор**

Кога би оделе малку подлабоко во етичката димензија и подемот на етичкото размислување, не може а да не го споменеме моралот. Снел (Snell, 1986) го брани ставот дека Сократ бил првиот основач на моралната филозофија кој ја истражувал природата на етиката откако неговите мисли го воделе кон внатрешноста на човекот наместо надворешните физички фактори (уште во 5 век п.н.е). Сократ почувствувал дека знаењето и моралот биле меѓусебно поврзани и некој не би можел да биде морален доколку не знае што моралот значи и што е добро за човештвото. Така тој мислел на доблеста како центар на знаењето и образложил дека доблеста е знаење. Затоа сите мисли и акции мора да произлегуваат од знаењето за она што е добро или лошо, а потоа да бидат оценети од етички и морални стандарди. Ова, на тој начин ќе доведе до вистинска среќа. Влостос (Vlostos, 199, p.175) ја наведува Сократовата идеја врзана за среќата затоа што тој претпоставил дека етиката укажува на нешто што е добро.

Тој настојувал на постојан ангажман околу прашањето на доблеста. Тој верувал дека моралот би ги направил луѓето подобри, како тие би се фокусирале повеќе на нивните морални стандарди.

Филозофските морални теории мора да прават разлика помеѓу вредностите кои можат да функционираат како универзални морални вредности и на оние препознатливи но локални вредности кои не припаѓаат на фундаменталните универзални вредности. Природно е да го почувствуваме притисокот помеѓу личниот поглед на нештата, кој сака да се фаворизира себеси и фамилијата и заедницата и непристрасниот (морален поглед на нештата), кој се стреми да ги издејствува работите исправно дури и кога би се конфронтирал со сопствените или традиционални вредности. Се обидуваме да дадеме поддршка на моралот преку давање приоритет на етичкиот код, процедурите на одлука, и моралниот фолклор направен да ја ограничи личноста како би триумфирала непристрасноста(објективноста). Дали овие институционални обиди за промоција на универзални концепти на правда ја поткопуваат самостојноста на индивидуата на моралните агенти. Како што следи понатаму, додека кај нив е можно компромитирање на личната ‘автономија’, тие се во согласност со моралната автономија.

Опстанокот на луѓето зависи од постоењето и од почитувањето на тие правила кои имаат морална природа и зависат од личната или од колективната свест за тоа што е добро, а што зло, но понекогаш тие обичаи настануваат со едноставно повторување на определено однесување, што во традицијата на заедничкиот живот се покажало како корисно за развојот на заедницата. Како и заедницата, така и јавната администрација како типичен претставник на колективното и општествено добро, мора да се однесува етички и во склоп со моралните стандарди општо прифатени од заедницата.

Знаењето, визијата за иднината и обврските кон неа, како стандардна интеракција меѓу битието и вредностите Ханс Јонас ги смета за најважни премиси на својата нова етика.

Тргувајќи од новиот вид на човеково дејствување новата етика мора да биде способна да се пробие до практичните околности на луѓето, односно да се наметне како теорија која навестува можност за практично политичко решение, што значи теорија со шанси за спроводливост. Можноста оние што го поседуваат знаењето да можат да влијаат врз она што го прави мнозинството е една од битните димензии на Јонасовиот наум. А токму заради здобивање со тоа влијание, според Јонас, *„знаењето мора да биде заштитено од секое сомневање прво кај оние што го поседуваат, што значи да не биде препуштено на чувствата, туку да биде теориски легитимирано врз еден јасен принцип“*. (Morris & Jonas, 2013)

**„Ако изостане дејствувањето, и најубавите принципи мораат да останат залудни, се додека можеби, не биде премногу доцна” - Ханс Јонас**

**„Единственото нешто потребно за победа на злото, е добриот човек да не направи ништо“ - Edmund Burke**

## **2.1 Деловна етика и општествена одговорност**

Една од општо прифатените дефиниции за етиката гласи:

*„Етиката е сет од морални принципи или вредности кои покажуваат што е исправно а што погрешно кај една личност или група.“*

Религијата како општествена свест, може да постои и да не постои – но за етиката ова не вреди. Неа мора да ја има, затоа што луѓето дејствуваат, а етиката мора да дејствува врз редот на дејствувањето и врз регулирањето на моќта. Затоа неа мора да ја има дотолку повеќе доколку е поголема моќта на дејствувањето што таа мора да го регулира. (Morris & Jonas, 2013)

Професионалната етика и општествена одговорност во јавната администрација по многу нешта се разликува од секојдневната етика и општествена одговорност во

претпријатијата, приватниот сектор, невладините организации итн. Јавниот интерес и интересот на целата заедница влијае во формирањето на клучните аспекти од професионалната етика и општествената одговорност на јавните службеници.

Етиката содржи принципи или стандарди на оценувањето и расудувањето при донесувањето на одлуки. Етиката покажува какви се одделните човечки намери и какви се средствата за спроведување на тие намери. Неа ја има во било која активност. Етиката во спортот, на пример, подразбира примена на правилата за фер-плејот. Значи етиката е во непосредна врска со проблематиката на општествената одговорност.

Професионалната етика содржи стандарди кои одредуваат како луѓето од определени професии, дејности треба да ја вршат својата работа и да се однесуваат кога вршат активности поврзани со работата. Така вработените треба да се однесуваат според кодексот на етика кој се однесува на работата како и општеството во целина. Мнозинството професионални групи можат да наметнат казни за прекршување на етичките стандарди (Van Maanen, J. & Barley S.R. , 1984).

Многу компании и индивидуалци запаѓаат во неволја со поедноставното гледање дека изборите се регулираат или со закон или со слободна волја. Тоа ги води луѓето до погрешна претпоставка дека ако нешто не е незаконско мора да е дозволено како да нема трета област – етика. Бидејќи етичките стандарди не се кодирани, несогласувањата и дилемите за соодветното однесување се јавуваат често.

Значи, во своето функционирање организациите покрај задоволувањето на целите и профитот што го остваруваат, имаат и два многу важни сегменти во своето постоење: *општествената одговорност* (како одговорност кон надворешниот свет, околината) и *етиката* (етичкиот кодекс) во рамки на самата организација.

За етиката во јавната администрација, нема дилеми дека таа како и сите други организации има одговорност кон надвор и кон внатре. Таа претставува јавен сервис на граѓаните, место каде особено до израз доаѓаат сите етички и неетички пристапи, кодекси на однесување како и злоупотреба на јавната и службена дејност.

Етиката секогаш се однесува на донесувањето на одлуки – а некои предмети тешко се решаваат. Етичките дилеми се јавуваат во ситуации кои го вклучуваат доброто и лошото, кога вредностите се во конфликт. Доброто и лошото не можат јасно да се идентификуваат. Повеќето етички дилеми вклучуваат конфликт помеѓу потребите на индивидуата и системот, т.е индивидуите наспроти организацијата и организацијата наспроти заедницата. Одлуките се базирани врз основа на етички начела, што претставува согледување на тоа што јавноста би сметала за исправно (Radhika, 2012).

## Етичкото однесување

Деловната етика претставува обид да се воспостават и применат основните морални принципи на подрачјата на човековите деловни односи. Етичките стандарди за менаџерите претставуваат саморегулациони сили во одлучувањето, со чија помош се обезбедува претпријатието да делува на општествено одговорен начин.

Во непосредна врска со прашањето за кодексот на етика се и можните приоди или теории за етичкото однесување. Можните приоди за етичко однесување се следните: корисност, индивидуални права и праведност.

*Приод на корисност* – Моралното делување е она кое произведува најголеми добрини за најголем број на луѓе (дефиниција на Бешам). Тоа значи дека менаџерите треба да проценат и да изберат оптимална алтернатива која ќе биде корисна за сите.

*Приод на индивидуални права* – Секој човек има основни права кои не треба да бидат повредени.

*Приод на праведност* – Фер распределба на корисностите и товарот кои произлегуваат од политиката, плановите и акциите во дејноста.

Нормативната етика користи неколку приоди (критериуми) за да ги објасни вредностите за водење на етичкото одлучување. Четири од овие кои се релевантни за менаџерите се: *утилитарниот приод, индивидуалистичкиот приод, приодот на морални права и праведниот пристап.*

*Утилитарен приод* – Утилитарниот приод, претставен од страна на филозофите од 19 век - Џереми Бентам и Џон Стјуарт Мил, образложува дека моралното однесување го создава најдоброто за најголем број луѓе. Според овој приод, од одлучувачот се очекува да го пресмета ефектот од секоја алтернатива во сите делови и да ја избере онаа која го оптимизира задоволството за најголемиот број луѓе.

*Индивидуалистичкиот приод* – ги промовира најдобрите најдолгорочни интереси на вработените. Индивидуалното себенасочување е највисоко и надворешните сили кои го ограничуваат самонасочувањето треба да бидат строго забранети. Индивидуите ја пресметуваат најдобрата долгорочна добивка како мерка за правилноста на одлуката. Се верува дека индивидуализмот ќе доведе до честост и интегритет бидејќи тоа најмногу успева на долги стази. Но индивидуализмот е често погрешно толкуван, како да поддржува моментална добивка и не е популарен во високоорганизираните и групно ориентираните заедници на денешницата.

*Приод на морални права* – Човечките суштества имаат фундаментални права и слободи кои не можат да бидат одземени од индивидуалната одлука. Според тоа, етички правилно однесување е она кое најдобро се сложува со правата на оние луѓе

кое се опфатени во него. Шест морални права треба да се земат во предвид при одлучувањето:<sup>2</sup>

*Правото на слободна согласност.* Индивидуите треба да бидат третирани онака како што тие знаејќи слободно се согласуваат;

*Правото на приватност.* Индивидуите можат да се однесуваат како што сакаат надвор од работното место;

*Правото на слободна волја.* Индивидуите можат да одбијат некоја наредба која ги крши нивните морални норми;

*Правото на слободен говор.* Индивидуите можат да ја критикуваат вистинската етика или законитоста на однесувањето на другите;

*Правото за правен процес.* Индивидуите имаат право на непристрасно слушање и фер третман;

*Право на живот и безбедност.* Индивидуите имаат право да живеат без опасност или насилство врз нивниот живот и безбедност.

За да донесат етички одлуки, менаџерите треба да го избегнат судирот со фундаменталните права на другите. На пр. одлуката за прислушкување на вработените го крши правото за согласност.

*Пристап на правда* – Моралните одлуки мораат да бидат засновани на стандардите на еднаквост, фер и неделивост. Три типови на „правда“ сноси менаџерската одговорност. *Дистрибутивната правда*, бара различниот третман на луѓето да не биде базиран на арбитрарни карактеристики. На пр. мажите и жените не треба да добиваат различна плата доколку ја работат истата работа. *Процедурална правда*, бара правилата да се администрираат ферски. Правилата треба јасно да се прикажат и да бидат постојано и неделиво спроведувани. *Компензаторна правда*, тврди дека на индивидуите треба да им се компензира штетата од повредите од групната одговорност. Уште повеќе индивидуите не треба да се сметаат одговорни за работи над кои немаат контрола. Од менаџерите се очекува да ги дефинираат придонесите според кои различниот третман на вработените е прифатлив.

Како и да е, овој приод ги оправдува напорите на етичкото однесување да ги поправи грешките од минатото, играњето фер под правилата, и инсистирањето за работно – релевантни разлики како база за различни нивоа на плата и можности за унапредување (Velasquez, M., Claire A., Shanks, T. & Meyer, M. J., 2012).

---

<sup>2</sup> SREE RAMA RAO, (DECEMBER 23, 2010), Moral Rights Approach, извор: New Era Management, види подетално на: <http://www.citeman.com/12952-moral-rights-approach.html#ixzz2yPQ4zy1l> (пристапено на 02.06.2013)

Праведноста влијае значајно на вработените, а со тоа и врз организацијата. На пр. чувството на праведност е поврзано со поголема заложба од страна на вработените, поголем степен на задоволство втемелено на организацијата, работата и раководителите и начин на однесување кое го оддржува чувството на припадност кон организацијата.

Поставувањето цели, за менаџерите претставува уште еден начин како можат да влијаат на однесувањето на вработените. Доколку менаџерите поставуваат нереални цели, притисокот врз вработените да ги достигнат истите би ги довело кон можно неетично однесување, особено доколку имаат недостиг од време или пак се временски ограничени. Понатаму, менаџерите можат да поттикнат етичко однесување преку ракување со информациите на искрен и доверлив начин, не злоупотребувајќи го својот авторитет во влијанието на другите во своето неетично однесување, не креирајќи политики на ненамерно наградување на вработените за своето неетично однесување и со поставување на логични наместо нелогични цели.

Валдета Буњак (2003) го изразува ставот дека доколку етиката укажува на принципи или стандарди на оценувањето и расудувањето при донесување на одлуки, таа во таквиот случај претставува обид да се воспостават и применат основните морални принципи во подрачјето на човековите работни односи. Етиката се однесува на справување со внатрешните вредности кои се дел од организациската култура и ги обликува одлуките вклучувајќи ја социјалната одговорност во која се нагласува почитта кон надворешната околина. Етиката подобро ќе се разбере ако се спореди со однесувањата предвидени со законската регулатива и слободата.

Човековото однесување може да се класификува согласно во следните три области: област на кодифициран закон (законски стандарди), област на етика (социјални стандарди) и област на слободен избор (персонален стандард). Првото, се нарекува законски стандард, поради тоа што е припишано со закон. Со ова е регулирано однесувањето на организациите и вработените во нив, како истите би се ставиле во рамките на законот. Областа на слободниот избор, сама по себе укажува на тоа дека индивидуата е сосем слободна и самостојна во своите одлуки и начини на однесувања и е целосно спротивна од законот. Областа на етиката или социјалните стандарди на однесување се наоѓа некаде помеѓу областа на кодифициран закон и слободниот избор, каде не постои строго ограничување ниту пак закон, туку претставува низа од стандарди на раширени принципи и вредности за моралното кое го води човекот и организацијата.

Често пати се случува законот да не претставува најдобар показател дали е нешто етично, бидејќи некои постапки се законити, но не и етични, исто како што се некои постапки исправни, но не и законски. *“Етиката значи носење одлуки кои покажуваат во што верувате, а не само она што законите наложуваат.”*(Patrick Gnazzo)

## Автономија

Автономијата е концепт кој е оригинално позајмен од политичката филозофија. Автономните нации не биле контролирани од другите нации. Тие можеле да се поддржуваат себеси, биле самојостојни во владеењето и можеле да развиваат независна надворешна политика (Feinberg, 1973, p. 15). Кога се однесува на луѓето, автономноста подразбира на 'капацитет' контролиран од сопственото однесување. Ова гледиште не смее да биде погрешно претставено. Овде не се мисли дека самостојните луѓе ги игнорираат надворешните настани. Би било ирационално да се игнорираат опкружувачките фактори кои не снабдуваат со корисни информации. Така, 'самостојните' (автономните) луѓе се под влијание на надворешни фактори, но не и контролирани од истите. Контролата на делување е внатрешна и се заснова на системот на лични (самостојни) верувања и вредности.

### *Автономија на личноста*

Човек е контролиран од сопствената волја со стабилни, правилно усогласени низа емоции и верувања, спротивно од тоа да биде контролиран од (1) биолошки или интравертни социолошки потреби (желби) кои ние свесно ги одбиваме, или (2) социолошки и надворешни сили кои свесно ги одбиваме.

Личносна автономност не значи морална автономност. Самата личносна автономност или "автономност на личноста", не е морална! Таа е морално неутрална и конзистентна во изборот на добро или лошо, на морално или неморално.

### *Автономност на моралот*

Концептот на морална автономност мора да ги подразбира и двете, способност да се живее според моралните принципи (одколку да се живее само од основните желби/потреби), исто како и способноста автентично да се усвојат или одбијат принципите по информирачко критичко разгледување. Моралната автономност вклучува морална одговорност.

Adam Smith, Шкотскиот комуитарист, вели:

"Моралното битие е одговорно битие. Одговорноста, како што и самиот збор кажува, подразбира на битие кое мора да има одговорност за своите постапки пред некој друг, и следствено мора да ги регулира истите согласно со мислењето на другиот." (Цитирани во Надеж, 1984, п. 159)

## 2.2 Етички вредности и норми и нивното влијание во одлучувањето на менаџментот

Етичкото однесување е вредно. Вредностите и етиката се од суштинско значење за ефективното лидерство. Имање високи етички стандарди значи поседување интегритет, а луѓето обично им веруваат на таквите. Денеска, вработените не сметаат дека може да им веруваат на менаџерите, а многу нови истражувања покажуваат дека најголемиот број од анкетирани лица немаат доверба во менаџментот. Прекршеното ветување или лагата водат кон намалување на довербата која е екстремно тешко повторно да се стекне.

За да се говори воопшто за етика во јавната администрација, најпрво мора да се дефинираат општите вредности/норми кои го дефинираат човекот во една работна организација, неговото делување, односот помеѓу „себе“ (луѓето), како и во донесувањето одлуки, лојалноста спрема организацијата во која што делува и секако „таа“ кон него.

Убаво е да се напомене дека колку повеќе организацијата води грижа за своите членови, толку е поголема веројатноста истите да водат грижа за неа. Фактори кои можат да го потпомогнат создавањето и развојот на етичката култура кај вработените, вклучуваат отсуство на искористувачко однесување, фер и достоинствен третман на сите вработени, сигурна работна средина, отсуство од дискриминација, конкурентни плати и исполнување на сите договорени обврски кон вработените во договорениот рок. Перцепцијата на вработените дека институцијата во која работат има култура, која ги преферира етичките норми, води до зголемување на перформансите на истата. За подобрување на продуктивноста и тимската работа, неопходно е вработените од исти и од различни оддели да делат заедничка визија во однос на довербата (Jaworski & Kohli, 1993).

Доверливите односи помеѓу нивоата на менаџментот и вработените придонесуваат за поголема ефикасност во работењето. Кога вработените воочуваат дека вредностите, како: чесност, почит и доверба, често се применуваат на работното место, тогаш тие чувствуваат помал притисок да вршат компромис во однос на етичките стандарди, поретко се сведоци на неетичко однесување, позадоволни се и имаат повисоко мислење за сопствената вредност (Ethics Resource Center, 2000).

За донесување на одлука менаџментот зема во предвид различни вредности и норми. Вредностите управуваат со индивидуалните одлуки, чувства и акции, а поединците често не се свесни за тоа.

Се разликуваат две групи на вредности и норми:

1. *Традиционални работни вредности и норми;*
2. *Колективни вредности и норми.*

Постојат три темелни традиционални вредности и норми:

*Слобода на поединецот.* Да се сочува и заштити слободата на сите членови. Институциите се тие кои овозможуваат најдобро достигнување на слободата.

*Индивидуална одговорност.* Негување на лична одговорност и фаворизирање на институции кои ја охрабруваат инцијативата за лична одговорност на секој поединец.

*Пораст (производство).* Негувањето на институциите кои го охрабруваат произведувањето на добра и услуги.

Под темелни колективни вредности и норми спаѓаат:

*Достоинство на човекот.* Поддржување и чување на достоинството на сите луѓе, чесно постапување спрема останатите и нивно третирање како цел, а не како средство. Овозможување на луѓето да си ги остварат нивните животни потреби, како би реализирале достоинствен човечки живот.

*Заедништво (заедничко добро, солидарност).* Охрабрување на луѓето да се грижат едни за други. Овозможување за развивање на смисла за припадност. Поединецот може нормално да се развива само во заедница со други.

*Праведност (еднаквост).* Да се тежнее кон праведно распределување на доброта, одговорностите и моќите. Да се застане чесно спрема другите, па дури и спрема идните генерации. Да се создадат структури кои ќе поддржуваат заедништво и заедничка корист, а да се променат оние кои ја дискриминираат било која група. Праведност најдобро се постигнува со политичка демократија (Čičin-Šain, 2006).

Може да се каже дека многу луѓе се заслужни за наведените вредности и норми, но разликите настануваат во моментот кога треба да се однесуваме и да постапуваме во склад со нив.

## **2.3 Фактори кои влијаат на етичкиот избор**

Од како беа образложени мноштво ситуации во кои може да се реагира не/етички и како притоа менаџерите преку поставување нереални цели и градење недоверба меѓу соработниците можат да наштетат во етичкото однесување на

вработените па и на себеси, на ред е да погледнеме кои се останатите фактори кои влијаат на етичкиот избор.

На етичкиот избор на менаџерите влијаат повеќе фактори кои се во меѓусебно дејство. Тоа се карактеристики кои ги има секој поединец, менаџерот и карактеристиките кои ги има секоја организација меѓу кои посебно се издвојуваат организациската структура и организациската култура. Според тоа, станува збор за три типа на фактори: *Индивидуални карактеристики; Структурни варијабли; Организациска култура.*

Силата на влијание на овие фактори го формира крајниот производ. Етичкото односно неетичкото однесување не е доволно за менаџерот да има лични карактеристики кои го поттикнуваат на такво однесување, односно, не е гаранција дека менаџерот кој има високи морални принципи, во сите ситуации ќе постапи етично. На неговото однесување, покрај личните карактеристики, влијаат и организациските. Под силниот впечаток на организациската структура која спречува неетичко однесување под дејство на силното влијание на организациската култура која поттикнува етичко однесување, менаџерите практично се принудени да постапуваат етички. И обратно, кога етичките менаџери се доведени во ситуација да постапуваат неетички, кога влијанието на организациската структура и организациската култура дозволува или поттикнува неетичко однесување.

### **Менаџерот**

Менаџерите носат специфична личност и црти на однесување во работата. Личните потреби, семејното влијание и верската позадина сите заедно го формираат вредносниот систем на менаџерот. Специфичните лични карактеристики како его – силите, самовербата и силното чувство на независност може да го спречат менаџерот во носењето на етички одлуки. Една важна лична карактеристика е стадиумот на морален развој.

### **Организацијата**

Вредностите присвоени во организацијата се многу важни, особено кога разбираме дека повеќето луѓе се на второто ниво од моралниот развој што значи дека тие веруваат дека нивна должност е да ги остваруваат должностите и очекувањата од другите.

### **Индивидуални карактеристики**

Има три карактеристики кои се особено важни и влијаат на етичкиот избор: *вредностите* (карактеристики, лични особини), *силата на егото* и *местото на контрола*.

*Вредностите* се уверувања за тоа што е добро, а што лошо, односно што е право, а што криво. Тоа се релативно постојани и трајни индивидуални карактеристики кои се формираат во кругот на семејството, школото, друштвото итн.

*Силата на егото* е лична мерка на силата на верувањето. Личностите кои имаат силно егото се отпорни на надворешно влијание, па затоа ги следат своите уверувања, со други зборови, таквите личности ќе постапат така како што мислат дека е правилно. Спротивно на тоа, личностите со послабо егото во своите постапки ќе бидат повеќе под дејство на надворешното влијание. Од менаџерот кој има силно егото може да се очекува да покаже повеќе цврстина помеѓу моралните расудувања и моралните акции, отколку менаџерот кој има послабо егото.

*Местото на контрола* е главна карактеристика на личноста која го мери степенот на верување на луѓето дека се господари на сопствената судбина. Луѓето со внатрешно ниво на контрола веруваат дека ја контролираат својата сопствена судбина, додека оние со надворешно место на контрола веруваат дека она што им се случува во животот е резултат на среќа или шанса. Со тоа менаџерите со внатрешно место на контрола ќе покажат повеќе цврстина помеѓу своите морални одлуки и морални акции, одколку менаџерите со надворешно место на контрола (Čičin-Šain, 2006).

## **2.4 Општествена одговорност**

Етиката и општествената одговорност се во длабока врска, впрочем, едното го содржи другото, и обратно. Може да се каже дека етиката ги поставува стандардите на однесување внатре во рамките на организацијата, додека општествената одговорност ги поставува стандардите спрема надвор (општеството, заедницата, животната средина итн.)

Општествената одговорност е се почеста практика која го засега приватниот сектор, додека за државниот сектор, тоа е нешто сосем природно. Ако државните институции се олицетворение и столб на општеството и државата уште од минатото, и како такви мораа да се однесуваат одговорно спрема општеството, во приватниот сектор не е одсекогаш така. Покрај нивната основна цел, профитот, и создавањето капитал, приватните компании(организации) добија се поголема улога во граѓанското општество.

Општествена одговорност значи дека организацијата има совест во своето работење, а тоа предизвикува позитивни ефекти врз животната околина и општеството во целина. Организациите не се изолирани единки и тие дејствуваат во широко опкружување и во најголем дел се виновни за настанатите состојби. Заради тоа тие треба да придонесат кон намалување на штетите и одржувањето на балансот во природата.

Политиката на општествена одговорност започнува да се шири од крајот на 60-те години од минатиот век и главно се темели на етичкото работење и желбата да се помогне во создавање на подобро опкружување за вработените, партнерите и пошироката општествена заедница, за остварување на добри деловни резултати и висок степен на одговорност кон животната средина.

Денес организациите и компаниите носат одлуки во кои ќе ја подобрат праксата на одговорност, преку вложување во едукација на кадарот и развој на своите вработени, преку минимизирање на практиките на отпуштање на вработените, зголемување на транспарентноста итн.

Активности кои се дел од општиот дијапазон на општествено одговорно делување се:

- спречување и решавање на еколошки проблеми и проблеми поврзани со околината;
- унапредување во областа на едукација, уметност и здравје во заедницата;
- придонес во решавање на општо-човечки и социјални проблеми и унапредување на целокупната заедница; и
- унапредување на владината администрација преку учество на нејзини стручни лица и менаџери во политиките на власта (Čičin-Šain, 2006).

Следните упатства се дел од големиот број препораки кои се упатуваат на вработените во компаниите:

1. Не го користете службениот телефон за остварување на приватен бизнис или пак за приватни разговори со пријатели и роднини.
2. Не правете копии од службени документи за свои цели, освен доколку сте овластени за тоа.
3. Немојте да ја користите канцеларијата за приватни посети.
4. Не ги позајмувајте службените документи, досиеа и канцелариски материјал освен доколку сте овластени за тоа.
5. Не разговарајте за деловни тајни и бидете секогаш коректни во односите со Вашите клиенти надвор од работното место.
6. Не земајте учество во озборување.
7. Не настојувајте непотребно да го привлекувате вниманието на соработниците.
8. Не ги компромитирајте соработниците со цел да добиете повисока позиција.
9. Избегнувајте да позајмувате пари.
10. Не ја префрлајте вината за сопствените грешки на соработниците.
11. Не си ги препишувајте себеси туѓите достигнувања.

## Корпоративна општествена одговорност (КОО)

Корпоративно општествената одговорност (КОО) се дефинира како форма на саморегулирање и усогласување со законите, меѓународните стандарди и општи етички стандарди. Целта на КОО е компаниите да всадат општествено одговорно однесување во нивните стратешки планови и одлуки имајќи го предвид влијанието на нивните одлуки врз вработените, средината, снабдувачите, клиентите или потрошувачите како и врз локалните заедници и други важни акционери.

Значи овој концепт укажува на тоа дека компаниите имаат бројни морални, етички и филантропски одговорности, покрај нивната основна задача да остварат профит за нивните сопственици и да работат во согласност со законот.

...

Почетоците на етиката и општествената одговорност секако дека водат потекло од концептот на моралната филозофија уште од најстари времиња или поточно од времето кога Сократ ја истражувал меѓу првите природата на етиката. За да добие мотив повеќе, тој тврдел дека знаењето и моралот биле меѓусебно поврзани и никој не би можел да биде морален доколку не знае што моралот значи и што е добро за човештвото. Тој верувал дека моралот би ги направил луѓето подобри, како тие би се фокусирале повеќе на нивните морални стандарди.

Етиката денес, е многу повеќе од морален концепт за нештата околу нас. Таа формира стандарди и норми на однесување, како би се довеле во ред човековите манифестирања и дава насока како истите да се изразат на правилен начин. Сето тоа го прави човечкиот труд и напор продуктивен и меѓусебно ускладен во напорите да се дојде до целта.

Сепак, за да се мисли воопшто на некаков етички кодекс или пак стандарди кои ќе го насочуваат човековото однесување, најпрво мора да постојат вредности кои допринесуваат во формирањето на било каков кодекс. Секое општество создава култура која според начинот и формата во градењето на одредени вредности е единствена и неповторлива. Заедничките културни вредности кои ги среќаваме кај различните општествени заедници произлегуваат од основната егзистенцијална рамка што ја споделува човештвото како и од природата на човекот и неговите способности за соочување со таа егзистенција. На тој начин, основните вредности создаваат поле за формирање на етички стандарди кои понатаму би се спровеле во етички кодекс.

Во последниот поднаслов, се говори за општествената одговорност која не е веќе цел само на државните институции, туку наоѓа сериозно место и во агендата на приватниот сектор. Се повеќе компании, во својата агенда настојуваат да вградат општествено-одговорни практики, да дадат имиџ на општествено-одговорни компании, кои ги почитуваат регулативите и стандардите поставени од државата и

меѓународната заедница. На тој начин, се овозможува подигнување на стандардот на живеење на граѓаните, квалитетот на живот, заштита на животната средина и свесност за понатамошните предизвици од областа на општествената одговорност.

### **3. ПРОФЕСИОНАЛНАТА ЕТИКА И ОПШТЕСТВЕНАТА ОДГОВОРНОСТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА**

#### **3.1 Етиката и општествената одговорност во јавната администрација**

Администрацијата во најопшта смисла неразделно е поврзана за јавниот сектор, како целина што е составена од два меѓузависни и тесно поврзани сегмента: Политика и Администрација! Администрацијата се заснова на способностите и професионалните капацитети на службениците во неа. Секој јавен службеник е дел од извршната машинерија на државата.

Естон (1953) е на мислење дека разликата помеѓу политиката и администрацијата ја претставуваат една од најкласичните доктрини на модерната политичка наука и јавната администрација. Тој дава објаснување за нивните функционални поделби и структурно одделување, но исто така и подреденоста на последниот со поранешниот. Овој проток на мисла исто така укажува на политиката како супериорна во однос на администрацијата и на тоа дека владата има контрола над административната машинерија. Бирократите се лојални на своите министри, кои пак за возврат се лојални на законодавството, кое пак е лојално на граѓаните како нивни сонародници. Така, овие ‘претставници на народот’ ја чуваат администрацијата одговорна во интерес на јавноста. Службениците треба да ја почитуваат правната рамка и делуваат во рамките на истата, како би ги направиле легитимни своите владини активности. Законот е универзален концепт и за политиките и за општеството (наведено во Radhika, 2012).

#### **Јавна администрација (поим, определување)**

Јавната администрација е поширок поим и го опфаќа и поимот “државна администрација”, како централно јадро на јавната администрација. Основниот критериум за ова разграничување не е финансирањето на одделните функции директно од буџетот на републиката, туку самите функции кои ги вршат државната и јавната администрација. Администрацијата во трите гранки на власт – законодавната, извршната и судската и администрацијата во другите државни органи, е опфатена под поимот државна администрација. Администрацијата во дејностите од јавен интерес за државата се поведува под поширокиот поим јавна администрација. Државната администрација ги опфаќа државните службеници во органите на државната управа, во стручните служби на владата, во стручните служби на парламентот на Р. Македонија, кај претседателот на Републиката, судовите и кај државните органи (државен завод за ревизија, народен правобранител, уставен суд итн). Под поимот јавна администрација се опфаќаат вработените во локалната самоуправа во дејностите

образование, здравство, култура, наука и во социјалните дејности, како и помошниот персонал во државните органи.<sup>3</sup>

Етиката во јавниот сектор е широка тема. Општо кажано, етиката е гранка на филозофијата која го третира моралот. Во јавниот сектор, етиката претставува главна премиса во должноста која ја имаат јавните службеници како домаќини во однос на јавноста. Етиката претставува стандард на однесување, каде што јавноста ја анализира работата спроведена од припадниците на овие организации. Одлуките се базирани врз основа на етички начела, што претставува согледување на тоа што општата јавност би сметала за исправно. Таквото разграничување осигурува дека јавните службеници не дејствуваат врз основа на низа внатрешни етички начела без притоа да подлежат на јавен надзор. Тоа претставува дополнителен товар за јавните службеници земајќи го во предвид однесувањето во нивниот приватен живот. Етиката во јавниот сектор е во обид да создаде уште поотворена атмосфера во рамките на владините активности.

Модерниот свет бележи зголемување на интересот во областите поврзани со етиката на суверените добра. И покрај зголемениот број на студии кои се фокусирани на важноста на административната етика, многу мал напор е вложен во идентификување на она што суштински претставува етиката во администрацијата (Кирег, 2004). Целта на овој труд е да се разгледаат импликациите од основните етички принципи на јавната администрација во контекст на новото јавно управување и нивното влијание во различните административни императиви кои за возврат делуваат како детерминанти на етиката во јавната администрација.

Современата етика во јавните служби, е фокусирана на процес во кој јавниот службеник носи одлука во рамките на бирократски организираниот систем. Како клучно во зачувувањето на институционалниот интегритет во јавната сфера, претставува професионалното и според норми постапување на јавниот службеник, како не би направил некоја грешка (немарност, некомпетентност), ниту би направил прекршок кое би ја нарушило јавната доверба (корупција, непотизам итн.), и истовремено одговорно служејќи и на должноста која како избраници на народот ја имаат во демократска смисла.

Новиот приод кон професионалната етика и општествената одговорност во јавната администрација се фокусира на важноста на етиката во новите практики за управување (приватизацијата, децентрализацијата, дебирократизацијата, дегенерирање на буџетите, граѓанското партнерство) што во суштина се техники и практики во новиот јавен менаџмент, главно составен од приватниот сектор и се повеќе гледан како глобален феномен. Овие концепти го префрлаат акцентот од традиционалната јавна администрација до јавниот менаџмент кој ја поставува етиката

---

<sup>3</sup> Превземено од материјалот приготвен за намена за истоимениот предмет од страна на: Проф. д-р Димитар Трајковски, Проф. д-р Сунчица Димитровска, Менаџирање на човекови ресурси во јавната администрација, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Скопје

на централна позиција. Целта на јавната служба е во целост да ги исполни основните граѓански барања.

Пример во усовршување на управувањето, на кој укажуваат Озборн и Габлер (Osborne & Gaebler, 1992), можеме да видиме кај администрацијата на САД под претседателство на Бил Клинтон, каде што беа промовирани две области во врска со новите концепти во јавната администрација. Беше предложено дека продуктивноста во управувањето може да се зголеми со усвојување на повеќе етички мерки од аспект на правење разлика помеѓу резултатите и искористените ресурси.

Роха (Rocha, 2000) укажува на групи кои се повикуваат на професионалното управување на јавната администрација, на поголема ефикасност и ефективност од постоечката рамка. Тие повикуваат на рушење на големите институции во управувачките центри со што се овозможува независно функционирање како дел од новиот економски институционален идеал.

Денес јавноста се фокусира на важноста на етиката во новите практики за управување (приватизацијата, децентрализацијата, дебиروقратизацијата, дегенерирање на буџетите, граѓанското партнерство) што во суштина се техники и практики во новиот јавен менаџмент.

Етиката и етичките вредности се од суштинско значење за обезбедување на ефективна администрација. Поседувањето на високи етички стандарди значи поседување интегритет. Денес, вработените не претпочитаат да им веруваат на своите претпоставени, што е впрочем покажано во голем број студии. Неисполнетото ветување или измамата водат кон или ја намалуваат довербата, која е тешко да се стекне повторно откако била нарушена.

Во насока на подобрување на ефикасноста на организацијата, многу важен предуслов е примената на континуирани мерења на етиката во работата на јавните службеници. Истражувањата за етиката и етичките вредности (и свеста за истите) во работата дава основа за дефинирање на концепција за професионалност на вработените, укажува на редефинирање на потребите на организацијата и создава простор за преземање акција за зголемување на истата. Накратко, определувањето на овие вредности со помош на различни инструменти е посакувано за успехот на јавната администрација и клучен услов за постигнување на зацртаните цели и успехот на истата. Филозофите од 19-тиот век Џереми Бентам и Џон Стјуарт Мил, укажуваат дека моралното однесување го создава најдоброто за најголемиот број луѓе. Според овој приод се очекува оној кој одлучува да го пресмета ефектот од секоја алтернатива и да ја избере онаа која го оптимизира задоволството за најголемиот број луѓе.

Значењето на етиката во организацијата се разгледува и од друг агол и е од интерес, како за раководните лица, така и за самите истражувачи. Раководителите ја истражуваат етиката во администрацијата заради желбата да ги откријат пропустите во

работата и да се почитува етичкиот кодекс. Додека пак истражувачите се секогаш нестрпливи да ги откријат факторите кои влијаат на неетичноста во работењето и негативно влијаат на функционирањето на администрацијата. Разбирањето за етиката и општествената одговорност во работата на јавната администрација е од суштинско значење и за дизајнирање на идните политики, градење организациона култура и клима, во кои администрацијата би била целосно во служба на граѓаните и би претставувала пример во нејзиното функционирање и заштита на општествените вредности и добра.

Како и да е, за отпочнување на процес на градење етичност и етички стандарди во рамките на јавната администрација, најпрво, потребно е определување на основните вредности и принципи од кои понатаму би произлегле низа од етички мерки и практики. Таквиот пристап во градењето на етички кодекс, а со тоа и етички-јавна администрација наједноставно е претставен преку етичката рамка претставена и прифатена од страна на земјите членки на Европската унија.

Јавниот етички сервис е прашање кое е сериозно сфатено во секоја земја членка на европската унија. Сепак, земјите се во различни фази на развој и мерките кои се земени како неопходни во една земја може да се сметаат за ирелевантни во други. Етичката рамка имаше поголемо влијание кај новите земји членки кои во моментот се бореа против корупција. Во случајот на старите земји членки, рамката имаше помало влијание откако основните вредности беа традиционално составен дел од нивната административна култура и многу од алатките предложени во рамката веќе биле во употреба.

Првично, етичката рамка идентификува основни вредности кои треба да бидат заеднички за сите земји - членки. Овие вредности се: владеење на правото (законитост), непристрасност/објективност, транспарентност (отвореност, одговорност), професионализам (експертиза) и должност на заштита, сигурност (доверба) и учтивост (принцип на услужливост). Ако се верува дека ова се основните вредности, тогаш тие треба да се целосно признаени во секоја земја.

### **Детерминанти на етиката во јавната администрација**

Главните детерминанти(определувачи) на административното однесување во јавниот сектор ги вклучуваат:

- 1) Политичката конструкција во која јавните службеници се дел;
- 2) Правната рамка;
- 3) Службениците и вработените во јавниот сектор кои се одговорни за обезбедување на јавните услуги;

4) Граѓаните и корисниците на јавните услуги кои се дел од граѓанското општество.

Прво, детерминантите на етиката во јавната администрација во поглед на индивидуалните атрибути на јавните/граѓанските службеници вклучуваат етички одлуки-вештини (Richardson и Nigro, 1987), ментален став (Bailey, 1964), доблести (Dimock, 1990, Dobel, 1990, Gregory, 1999, Hart, 1989) и професионални вредности (Van Wart, 1998).

Второ, димензијата на организациската култура се објаснува со јасна одговорност, заеднички аранжмани, различни канали и учество во процедури (Dennhardt, 1988) и (Thomson, 1985).

Трето, политичката организациска структура вклучува артефакти, верувања и вредности и претпоставки (Schein, 1985). Лидерството е важно во развојот, како и одржувањето и адаптацијата на организациската култура (Scott, 1982, Schein, 1985, Ott, 1989). Етичкото однесување е охрабрено кога во организациите постои атмосфера каде што личните стандарди и образованието на вработените се потенцираат, надзорниците ја истакнуваат вистината и каде што вработените редовно доаѓаат заедно да разговараат за етичките проблеми (Bruce, 1995).

Напредниот збир од *основни принципи или критериуми* кои го интегрираат процесот на справување со етички дилеми во јавната администрација се:

- 1) демократска одговорност на администрацијата;
  - 2) владеење на правото и принцип на законитост;
  - 3) професионален интегритет;
  - 4) одговорност на граѓанското општество.
- **Одговорноста на јавната администрација** која помага да се идентификува врската помеѓу легитимните еktivности и неговата поврзаност со администрацијата.
  - **Владеењето на правото и законите** при што јавната администрација треба да се регулира со закон.
  - **Концепти на професионален интегритет и автономија** помеѓу јавните администратори кои ултимативно ќе помогнат во промовирање на принципот на меритократија.
  - **Концепти на одговорност** и итни дејства од јавната администрација за нејзините граѓани.

## Општествена одговорност

Јавната администрација не е корпоративна и во неа треба да се работи нешто што е „социјално одговорно“ по дефиниција! Во европските модерни општества, владите се они кои преземаа единствена одговорност за подобрување на условите на живеење, подобрување на транспарентноста и предвидливоста на мерките на социјалната политика (Radhika, 2012).

*Главната мисија на една јавна организација е секогаш посветена на задоволување на одредени потреби и очекувања на општеството.* Покрај својата главна мисија, јавната организација треба да практикува и одговорно однесување со цел да придонесе за оддржлив развој во економските, општествените и еколошките компоненти, коишто се поврзани со локалната, националната и меѓународната заедница. Тука може да се вклучат пристапот и придонесот на организацијата кон квалитетот на живеење, заштита на животната средина, зачувување на глобалните ресурси, еднаквите можности за вработување, етичкото однесување, интеракција со заедниците и придонесот за локален развој.

Главна одлика на општествената одговорност ја одразува заложбата на организацијата, од една страна, при носењето одлуки да ги има на ум општествените и еколошките аспекти, а од друга страна да може да реагира на влијанието што нејзините одлуки и активности го имаат врз општеството и животната средина. Општествената одговорност треба да биде составен дел од стратегијата на организацијата. Стратешките цели треба да се разгледуваат во насока на општествената одговорност, со цел да се избегнат непосакувани последици.

Работата на организацијата од аспект на заедницата во која работи (локална, национална и меѓународна) и нејзиното влијание врз животната средина станаа критична компонента за мерењето на успешноста во работењето. Една организација што работи во насока на општествена одговорност:

1. ќе си ја подобри репутацијата и сликата кај граѓаните во целина;
2. ќе го подобри капацитетот да привлекува и задржува кадар и да одржува мотивација и посветеност кај истиот;
3. ќе го подобри односот со компаниите, другите јавни организации, медиумите, снабдувачите, граѓаните/клиентите и заедницата на којашто припаѓа.

Мерките опфаќаат квалитативни/квантитативни мерки за перцепција и квантитативни показатели. Тие можат да се однесуваат на:

- етичкото, демократското и партиципативното однесување на организацијата;
- одржливоста на животната средина;
- квалитетот на живеење; и
- економското влијание како ефект од организациските обрасци на однесување (ЦАФ, 2013).

Одржливото користење на природните ресурси е неопходно за заштита на животната средина. Управувањето со животната средина ќе се врши на начин со кој ќе се зголемува одговорноста на централната и локалната власт, истовремено со зголемување на одговорноста на индустријата преку овозможување на мерки со кои ќе се применат најсовремените технологии и практики во индустриските процеси. Исто така во градењето општествена одговорност, јавната администрација ќе обезбеди пристап на јавноста до информации за животната средина преку спроведување на едукативни кампањи за подигнување на јавната свест (ЦАФ, 2013).

Вложувајќи во општествено одговорни проекти преку издвојување од буџетот, институциите на државата во своето работење се стремат кон остварување на своите цели, покажувајќи дека се општествено одговорни. Крајната цел на ваквото однесување е зголемување на ефектот од работата и обезбедување на одржлив развој. Институциите на јавната администрација создаваат придобивки и за оние на кои им служат, односно, на самите граѓани и на општеството во целина.

### **Мерење на перцепции во општествената заедница**

Мерењето на перцепции се фокусира на перцепцијата на заедницата во однос на работењето на организацијата на локално, национално и меѓународно ниво. Ваквата перцепција може да се сретне по пат на повеќе избори како анкети, извештаи, конференции за печатот, невладини организации, организации од државната администрација, директен фидбек на чинителите и соседството итн.

Перцепцијата укажува на ефективноста на општествените и еколошките стратегии. Таа ги вклучува гледиштето во однос на транспарентноста, влијанието врз квалитетот на живеење и квалитетот на демократија, гледиштето во врска со етичкото однесување заради поддршка на граѓаните, пристапот и резултатите од прашањата поврзани со животната средина итн.

#### Примери:

1. Јавна свест за влијанието од работењето на организацијата врз квалитетот на живот на граѓаните/клиентите (здравствена едукација, поддршка за спортски и културни активности, вклучување во хуманитарни акции, посебни активности

насочени кон инвалидизираните лица, културни активности отворени за јавноста итн.).

2. Репутација на организацијата (на пр. Како работодавач/придонесувач кон локалното/ глобално општество)
3. Перцепцијата за економското влијание врз општеството на локално, национално, меѓународно или регионално ниво (на пр. создавање привлекување на мали деловни активности во соседството, создавање на јавни патишта или јавен транспорт којшто ќе им служи и за постоечките економски чинители).
4. Перцепција за пристапот кон прашања во врска со животната средина (на пр. перцепција за еколошка трага, управување со енергијата, намалена потрошувачка на вода и на електрична енергија, заштита од бучава, загадување на воздухот, поттикнување на мобилност преку јавен транспорт, управување со потенцијално токсичен отпад).
5. Перцепција за општественото влијание во поглед на одржливоста на локално, национално, регионално или меѓународно ниво (купување на производи преку фер трговија, обновливо производство на енергија итн.).
6. Перцепција за општественото влијание, земајќи го предвид квалитетот на демократското учество на граѓаните на локално, национално, регионално или мешународно ниво (на пр. отворени конференции, консултации и процеси на носење одлуки за можното влијание на организацијата врз безбедноста, мобилност).
7. Ставот на јавноста во врска со отвореноста и транспарентноста на организацијата, етичкото однесување (строго почитување на начелата/вредностите на јавните услуги како еднаквост, континуитет итн.).
8. Перцепција за вклученоста во заедницата во којашто се наоѓа организацијата, преку финансиска или друга поддршка, со организирање на културни или општествени настани, итн.
9. Перцепција за институцијата кај медиумите во поглед на општествената одговорност (ЦАФ, 2013).

### **3.2 Создавање и одржување на етична јавна администрација**

Административните традиции можат да варираат во зависност од културата на една земја, но генерално се прифатени гледиштата за тоа на кој начин јавните службеници би требало да ги исполнуваат своите должности – праведно, чесно и ефективно. Иако владите имаат различни културни и административни опкружувања, тие често се соочуваат со слични етички предизвици и решенијата во нивното управување со етиката покажуваат заеднички карактеристики.

Меѓутоа кога станува збор за етиката вистинскиот проблем е во тоа што прашањата обично не се толку едноставни. Наместо изборот помеѓу црното и белото, обично станаува збор за тоа да се направи разлика помеѓу нијансите на сивото.

Ограничувањата врз јавната служба доаѓаат од различни страни. Тука спаѓаат: се поголемата приватизација и склучувањето договори со субјекти однадвор за реализација на традиционалните владини функции, делегирањето на одговорноста, вклучувајќи ја и финансиската одговорност; поголемите притисоци за отвореност и за поинтензивна критичка опсервација на работата на јавниот сектор од страна на медиумите; поголемиот растечки интензитет на лобирањето од страна на оние кои сакаат да добијат дел од владините бизниси, како и зголемената подготвеност на јавноста да се жали кога квалитетот на јавната служба е лош.

Најчести прашања во врска со постапките на самите службеници или функционери би биле:

- Треба ли да го спроведувам законот во овој конкретен случај и покрај тоа што тоа би ја чинело заедницата многу пари?
- Треба ли да постапам онака како што побара министерот, иако не е јасно дали законот ми дозволува да постапам онака како што е побарано од мене?
- Треба ли да преземам нешто околу случајот со мала корупција во мојата работна единица, дури и ако можам да очекувам дека ќе ме сметаат за нелојален доколку го сторам тоа?
- Треба ли да се погрижам клиентите на мојата програма да ја добиваат сета финансиска помош на којашто имаат право, и покрај тоа што моето одделение се обидува да заштеди пари?<sup>4</sup>

## Меѓународни стандарди

Постојат повеќе меѓународни документи кои ја опфаќаат етиката во јавната администрација, преку кои на државите им се нуди алатка со чија помош би се насочил нивниот напор во справување со сите неетички практики.

Вреди да се напомене Меѓународниот кодекс за однесување на јавните службеници (резолуција 51/59: Акција против корупцијата, донесена на 12 декември 1996 година од страна на генералното собрание), потоа Моделот-кодекс за однесување на јавните службеници на Советот на Европа (2000 година), а посебен осврт може да се даде на „принципите за етичко однесување во рамките на јавната администрација“ или „начелата за управување со етиката во јавните служби“ донесен

---

<sup>4</sup> Види подетално за ова во: Најдобри практики во борбата против корупција – OSCE, Канцеларија на координаторот на економски активности и активности за заштита на животната средина, Kaertner Ring 5-7, A-1010, Vienna, Austria (пристапено на 28.12.2012)

од страна на студиската група во рамките на ОЕЦД (Организацијата за економска соработка и развој)<sup>5</sup> која даде своја преопрака до земјите, за справување со етичките прашања. Според организацијата, земјите можат да ги користат овие принципи како алатка што ќе се приспособува кон условите во својата земја, како и за да изнајдат сопствени начини за осмислување на ефективна рамка што ќе одговара на нивните состојби.

На предлог на Комитетот за јавно управување Советот на ОЕЦД препорача земјите членки да превземат акција за да обезбедат добро функционирачки институции и системи за унапредување на етичкото однесување во јавните служби. Ова може да се постигне преку:

- Развивање и редовно ревидирање на политиките, процедурите, практиките и институциите кои влијаат врз етичкото однесување во јавните служби;
- Промовирање на владини акции за одржување на високи стандарди на однесување и спречување на корупција во јавниот сектор;
- Инкорпорирање на етичката димензија во управувачката структура за да се осигура дека практиките за управување ќе бидат конзистентни со вредностите и начелата на јавните служби;
- Разумно комбинирање на оние аспекти на системите за управување со етиката засновани на идеали со оние засновани на почитување на правилата;
- Оценување на ефектите од реформите во јавното управување врз етичкото однесување на јавните служби;
- Примена на начелата за управување со етиката во јавните служби како референтна точка за да се обезбедат високи стандарди на етичко однесување.

## **Начела за управување со етиката во јавните служби**

### **1. Етичките стандарди за јавните служби треба да се јасни.**

Јавните службеници треба да ги знаат основните начела и стандарди кои се очекува да ги применуваат во својата работа, и каде лежат границите на прифатливото однесување.

### **2. Етичките стандарди треба да бидат одразени во легислативната рамка.**

Легислативната рамка претставува основа за информирање за минимум задолжителните стандарди и начела на однесување за секој јавен службеник.

---

<sup>5</sup> Види подетално за ова во: Начелата се развиени со помош на Референтната група, дискутирани на Комитетот на ОЕЦД за јавно управување и разгледани на Симпозиумот одржан на 4-5 ноември 1997 година во Париз. По конечната ревизија од страна на Комитетот во март 1998 година, Советот на ОЕЦД ги одобри и издаде Препораката на 23 април 1998. На својто годишен состанок на 27-28 април 1998 година, Министерите на ОЕЦД ја поздравиле Препораката и побараа извештај по ова прашање во 2000 година.

**3. Етичките совети и упатства треба да им се достапни на јавните службеници.**

Професионалната социјализација треба да придонесе за развивање на неопходната моќ за расудување и вештини кои им овозможуваат на јавните службеници да ги применуваат етичките начела во конкретни ситуации. Обуката овозможува свесност за етичноста и може да развие суштински вештини за етичка анализа и морално расудување.

**4. Јавните службеници треба да ги знаат своите права и обврски при откривањето на непримерно постапување.**

Јавните службеници треба да знаат кои се нивните права и обврски во поглед на откривање на постоење или сомнеж за непримерно постапување во јавните служби.

**5. Политичката посветеност кон етиката треба да го зајакне етичкото однесување на јавните службеници.**

Политичките лидери се одговорни за одржување на висок стандард на пристојност во извршувањето на своите службени должности. Нивната посветеност се покажува со пример и со преземање акција возможна само на политичко ниво, на пример преку креирање на легислативни и институционални решенија кои зајакнуваат етичко однесување и создаваат санкции против непримерно постапување.

**6. Процесот на донесување одлуки треба да биде транспарентен за увид.**

Јавноста има право да знае како јавните институции ги користат моќта и ресурсите кои им се доделени. Јавен увид треба да се овозможи преку транспарентни и демократски процеси, надзор од законодавната власт и пристап до јавни информации.

**7. Треба да постојат јасни упатства за интеракцијата меѓу јавниот и приватниот сектор.**

Зајакнувањето на интеракцијата меѓу јавниот и приватниот сектор бара поголемо внимание да се посвети на вредностите на јавните служби и барањето надворешните партнери да ги почитуваат тие исти вредности.

**8. Раководителите треба да демонстрираат и промовираат етичко однесување.**

Преку сопствен пример на етичко однесување, раководните лица можат лесно да влијаат со својот авторитет во поширока примена и промоција на етичко однесување помеѓу вработените.

**9. Политиките, процедурите и практиките на управување треба да промовираат етичко однесување.**

Владините политики не треба да ги зацртаат само минимум стандардите под кои постапките на некој владин службеник нема да се толерираат, туку јасно да артикулираат сет на вредности на јавните служби кон кои треба да се стремат вработените.

**10. Условите во јавните служби и управувањето со човечките ресурси треба да промовираат етичко однесување.**

Работните услови во јавните служби, како што се перспективите за кариерно напредување, политиките за персонален развој, соодветно наградување и управување со човечките ресурси, треба да создадат опкружување кое поттикнува етичко однесување.

**11. Во јавните служби треба да се воспостават соодветни механизми за отчетност.**

Јавнит службеници треба да бидат одговорни за своите постапки пред своите претпоставени и пошироко пред целата јавност.

**12. Треба да постојат соодветни процедури и санкции за справување со непримерно однесување.**

Механизмите за детекција и независно истражување на непримерното постапување, како на пример корупцијата, се неопходен дел на етичката инфраструктура. Раководителите треба правилно да расудуваат за примената на овие механизми кога ќе треба да се покрене акција.<sup>6</sup>

## **Основни предуслови за етична јавна служба**

Во предусловите за воспоставување и за одржување на една етична јавна служба спаѓаат:

- Лидерството од страна на високите функционери кое инспирира почитување;
- Градењето на вредности од доле нагоре, а не од врвот надолу;
- Јасните правила и насоките кои се темелат на општо разбраните и на споделените вредности и принципи. Овие вредности да бидат над секоја промена во власта;
- Широкото учество околу расправата за етичкиот кодекс на власта и околу секоја загриженост изразена од страна на оние кои се засегнати со истиот;
- Ефикасните механизми на одговорност;

---

<sup>6</sup> Ова е само препорака од ОЕЦД изнесена во: Служба за јавно управување (мај 1998 година), Начела за управување со етиката во јавните служби.

- Широката дисеминација на етичките кодекси и на другите документи поврзани со етиката и со очекуваните стандарди;
- Обуката за вработените во јавниот сектор за тоа како да го применуваат етичкиот кодекс за да донесуваат етички одлуки;
- Позитивните поттици за почитување на прописите;
- Советниците што ќе обезбедуваат упатување и ќе го применуваат етичкото однесување во практиката;
- Кодексот треба да содржи стандарди што ќе може да ги почитува секој вработен, без оглед на неговите политички убедувања.

## Кодекси на однесување

Вработените земаат пример од однесувањето на своите претпоставени. Оттука, од суштествено значење е секој обид за намалување на корупцијата да биде предводен од највисоките функционери, кои отворено ќе ја искажат својата поддршка на кампањата.

Еден од начините како да се постигне ова е да се изготви кодекс или изјава за однесувањето, што ќе важи за сите во дадената агенција или министерство на владата.

Очигледно, доколку службениците уште од самиот почеток постапуваат соодветно и ги разбираат принципите што се очекува тие да ги поддржуваат, голем дел од проблемите ќе се сведат на минимум. Многу е редок случајот кога вработените од сите нивоа активно се вклучени во подготвувањето на еден кодекс. Како резултат од тоа, честопати се случува ваквите кодекси, неуспешно да ги рефлектираат состојбите и аспирациите на јавната служба како целина. На лицата вработени во јавната служба честопати им недостига чувството на лично учество во кодексот.

Начинот на кој е изготвен кодексот, е исто толку важен како и самиот кодекс. Исто така важно е кодексот да содржи барем извесно признавање на долгорочните цели, наместо едноставно да преставува долг список на забранети постапки. Ова ќе му даде еден позитивен тон на кодексот, наместо “забранувачки имиџ” на кривичен статут. Таков е примерот со државата Квинсленд во североисточна Австралија, која го призна фактот дека е важно да се избегнува наметнувањето кодекс, кој зад себе ќе го нема целосното учество на власта.

Толкувањето на кодексот е исто така важно. Тој треба да ги заштитува вработените, кои ги почитуваат неговите стандарди. Од таа причина, ефективниот кодекс ќе има посебно лице, назначено да обезбедува совети и упатства за вработените кои ќе наидуваат на тешкотии при утврдувањето каков став би требало да заземат по дадено прашање.

Интересен е примерот во јавниот сектор на Канада, каде што самиот кодекс содржи услови уште при вработувањето на нови кадри во јавната администрација. Од моментот на испраќање на писмо со „понуда“, јавните службеници потврдуваат за условите при вработување во кои спаѓаат вредностите и етичкиот кодекс во јавната администрација. Сите јавни службеници се одговорни во согласноста да го применуваат овој кодекс, и притоа применувајќи ги вредностите од јавниот сервис во секоја нивна активност и однесување. Особено, тие ги сносат следниве обврски.

1. Јавните службеници мора да дадат известување, 60 дена од нивното прво именување или подоцнежнo именување, преместување или пак распоредување, сите надворешни активности, средства и директни и потенцијални обврски кои може да придонесат кон конфликт на интереси со почит на нивните службени должности. За таа цел, мора да биде поднесен „доверлив извештај“ во согласност со заменик раководителот.

2. Секој пат кога настануваат поголеми промени во личните или службени работи кај јавните службеници, тие мора да ги разгледаат своите обврски согласно овој кодекс. Доколку постои вистински, очигледен или потенцијален конфликт на интереси, тие мора да поднесат нов доверлив извештај во согласност со нивниот заменик раководител.

3. Кога преговараат финансиски аранжмани со надворешни странки, јавните службеници мора да обезбедат усогласеност со мерките против конфликтот на интереси и пост-мерките за вработување согласно директивите за ваквиот случај покренат од заменик-раководителот. Кога постои сомнеж, јавните службеници мора веднаш да го информираат својот супервизор, со цел да се добие совет или насока како да се продолжи (Вредности и етички кодекс во Јавниот сервис на Канада, 2003)

Кога се соочуваат со етичка дилема, јавните службеници се охрабрани да користат можности и механизми, предходно воспоставени од својот надлежен, да се подигне, разговара и реши прашањето од интерес поврзано со овој кодекс.

Јавните службеници, кои се почувствувале заведени да дејствуваат во спротивно со вредностите и однесувањето „пропишано во првата глава од погоре споменатиот кодекс во јавниот сектор на Канада“<sup>7</sup>, најпрво треба да го покренат прашањето и неговата важност користејќи ја вообичаено релацијата за известување.

...

---

<sup>7</sup> Се мисли на 1ва Глава од материјалот издаден од канадската влада за вредностите и етичкиот кодекс во јавниот сектор на Канада - "Values and Ethics Code for the Public Sector" (2003). Canadian Government, Treasury Board of Canada Secretariat.

Јавната служба чишто членови се именуваат и се унапредуваат врз основа на заслугите е далеку понеподложна на корупција отколку јавната служба којашто главно се темели на политички и на лични врски.

Но што се случува кога одговорните лица, оние на одредена функција, се оддалечуваат од кодексот и законот кој што ги опфаќа сите? Таквиот начин води кон директно мешање на раководителите/функционерите во работата на оние на кои им се претпоставени. Проблемот влегува во својата најакутна форма кога министрите излегуваат од својата улога и се инволвираат во администрирањето и во реализацијата на дадена политика. Улогата на министрите е да креираат политики, но на јавните службеници им се препушта истите да ги ефектуираат. Кога ваквата поделба на улогите е нејасна и кога вишите јавни службеници се чувствуваат заплашени од министерот кој не сака да го прифати фактот дека законот важи за неговите постапки, исто како што важи и за постапките на другите, корупцијата може да „цути“.

### **3.3 Судирот на интереси и корупцијата како најкрупни облици на неетичност**

Да се биде во служба на јавниот интерес е суштинска мисија на оние кои што раководат со државата и на нејзините јавни институции. Граѓаните имаат право да очекуваат дека индивидуалните службеници ќе ги извршат своите должности со интегритет, на фер и на непристрасен начин. Функционерите кои одржуваат приватни интереси во текот на нивниот мандат можат да претставуваат закана за ова фундаментално право. Ваквиот конфликт на интереси има потенцијал да ја ослабе довербата на граѓаните во јавните институции.

*Конфликт (судир) на интереси се јавува кога едно лице, вработен или службеник во јавниот сектор, е под влијание на личните размислувања додека ја извршува својата работа. Ова подразбира судир помеѓу должностите и одговорностите на службеното лице при остварувањето на јавниот интерес и неговите лични и приватни интереси. Во ваквите случаи одлуките се донесуваат поради погрешни причини.*

*Јавен интерес претставува поширок општествен интерес за општото добро и напредок на сите граѓани под еднакви услови во материјална и нематеријална смисла којшто може да биде загрозен со предизвикување штета од материјална и нематеријална природа поради настанување на судир на приватниот со јавниот интерес.*

Кога станува збор за нарушување на јавниот интерес, Организацијата за економска соработка и развој(OECD) има развиено правила и тоа:

1. Јавниот интерес мора да биде на прво место.

2. Транспарентноста при донесувањето на одлуките е од врвно значење. Ова значи и воведување на систем на декларирање на интереси.
3. Индивидуална одговорност и давање личен пример.
4. Воспоставување култура на нетолеранција на судирот на интереси.

*OECD*, го дефинира судирот на интереси на следниот начин:

Судир на интереси е судир помеѓу јавната должност и приватниот интерес на службеното лице, во кој службеното лице има приватен интерес што влијае или би можел да влијае врз извршувањето на неговите службени должности и овластувања. (цитирано во „Водич за управување со судир на интереси“ – Државна комисија за спречување на корупција, Р. Македонија, Скопје, септември 2008)

Постои јасна врска помеѓу корупцијата и судирот на интереси. *Корупцијата* претставува користење на јавната функција за лична корист, додека *судирот на интереси* е извршување на службените должности во оние случаи во кои службеното лице има приватен интерес што е, или се чини дека е, во судир со нивната службена должност (Државна комисија за спречување на корупција, 2008).

Според Парламентарното Собрание на Советот на Европа, конфликтот на интереси се опишува како “ситуација во која некој во позиција од доверба, вклучувајќи ги и политичарите имаат спротивставени професионални и лични интереси” (СЕ Парламентарно Собрание, 2007).

Повеќето земји сметаат дека ова прашање е мошне важно и суштинско за добрата администрација, така што носат конкретни закони за конфликтот на интереси. Како пример може да се наведе следново, „еден државен службеник или вработен не смее да дејствува од сопствената службена позиција, во некоја работа во којашто има директен или индиректен личен финансиски интерес, од кој може да се очекува да ја наруши неговата објективност или независноста на расудувањето.“ Изготвувачите на *Уставот на Тајланд од 1997 година* сметале дека конфликтот на интереси е фундаментална закана за демократијата, така што ваквите конфликти ги обработиле во самиот Устав. Одредбите налагаат владините службеници да бидат политички непристрасни и забрануваат еден член на Претставничкиот дом, Долниот дом на Парламентот во Тајланд, да се доведе себеси во ситуација на конфликт на интереси.

Конфликтот или „судир“ на интереси може да се јави во повеќе различни видови кои се очигледни: функционери кои си доделуваат договори самите на себе, на членовите на семејството или на нивните пријатели или политички патрони;<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Во ваквите случаи најчесто се работи за приватен сопственик/бизнисмен, кој на сметка на привилегиите кои ги добива од актуелната власт, се оддолжува со тоа што финансира политички

функционери кои лично поседуваат— или чишто блиски роднини поседуваат – акции во компаниите подложни на нивно регулирање, со кои склучуваат договори или им даваат лиценци, итн. За ваквите конфликти не е потребно никакво објаснување. Тоа се околности кои претставуваат директна закана за јавниот интерес.

Ситуациите на конфликт на интереси не можат да се избегнат. Неизбежно е одвреме навреме личните интереси да дојдат во конфликт со работните одлуки или постапки. Следниот список на прашања може да помогне како проверка како би се идентификувале ситуации во коишто постои голема веројатност да се појави конфликт на интереси:

- Што би мислел доколку позициите се обратни? Доколку јас бев еден од оние кои конкурираат за работа или за унапредување, а еден од оние кои ги носат одлуките е на мое место? Би мислел ли тогаш дека процесот е фер?
- Дали јас или некој мој роднина, пријател или соработници ќе имаме финансиска добивка или загуба од одлуката или од постапката на организацијата во оврска со оваа работа?
- Дали сум придонел на кој било начин, во приватна улога, да се одлучи или да се дејствува во врска со работата?
- Дали во иднина би имало некакви лични придобивки за мене, коишто би можеле да фрлат сомнеж на мојата објективност?
- Доколку учествувам во проценката или во донесувањето на одлуката, дали би бил загрижен ако моите колеги и јавноста станат свесни за мојата припадност во или поврзаност со оваа организација?
- Дали сум сигурен во мојата способност да дејствувам непристрасно и во јавен интерес? (Најдобри практики во борбата против корупција – OSCE, 2007).

## Непотизам

Непотизмот е посебен вид конфликт на интереси. Иако најчесто овој израз се користи многу пошироко, тој се применува строго во ситуација кога едно лице ја користи сопствената јавна власт за да добие одредена услуга, мошне често работно место за некој член на неговото/нејзиното семејство. На ова поднебје, овој термин најчесто се користи кога се говори за партиски вработувања или вработувања преку некоја линија или „врски“. Сепак во класификацијата за тоа што всушност означува непотизмот, треба да се каже дека целта не е да се спречи семејствата(блиските) да работат заедно, туку да се спречи можноста еден јавен службеник да фаворизира близок член на семејството при практикувањето на дискреционата власт во име на јавноста, за да вработи квалификувани лица во јавната служба. Постои и еден друг

---

кампањи, учествува финансиски и со својата моќ во владеењето на одредена гарнитура на власт, вработува симпатизери и членови на владеачката партија итн.

термин, поширок од непотизмот, кој се нарекува кронизам (Најдобри практики во борбата против корупција – OSCE, 2007).

Пример за непотизам може да биде: Кога надлежниот за јавни набавки во министерството, општината или јавното претпријатие треба да одлучува по тендер на кој учествува фирма која е во сопственост на негов роднина. Ваквите ситуации не се ретки во малите земји, а особено во помалите градови, каде многу од граѓаните се поврзани со роднински врски.

### 3.4 Корупцијата во јавниот сервис

*„Мокта има тенденција да расипува; апсолутната моќ расипува апсолутно“.*  
Лорд Актон, британски историчар, 1887 година

*Злоупотребата на јавната служба поради лична корист или поради корист на одредена група<sup>9</sup>, накратко, се нарекува корупција.* Класичното разбирање за корупцијата во политичката наука, тргнува од идејата за тоа дека таа е израз на расипување на моралните вредности на општеството (Аристотел, Макијавели, Монтескје). Корупцијата уште од најстари времиња не престанала да постои како еден од облиците кои отсекогаш ги поткопувале и разнишувале темелите на државната администрација, а со тоа и довербата на граѓаните во доброто управување со јавните вредности. И самиот збор корупција, кој доаѓа од латинскиот јазик односно зборот „corruption“ кој во превод значи кршам, расипувам, крајно расипан итн., има значење кое силно укажува на негативните појави како што се: декомпозиција, гадење, разградување, изопачување, расипување, фалсификување, искривување, силување, повреда итн. Сето ова доволно покажува каква деструктивна сила претставува корупцијата и колку може да биде штетна за целокупното општество.

Стандардната теорија за јавниот интерес, според која луѓето на општествени и јавни функции се посветуваат на општото општествено добро, се повеќе се заменува со теоријата на јавен избор. Во таквата смисла, лицата најшироката област на јавни работи ја сметаат единствено како уште една дополнителна област каде што во голема мера се стремат да ги реализираат конкретните животни интереси.

Корупцијата претставува неминовен производ на проширување на административните и бирократските механизми кои својата сила ја црпат од државата како организација со задолжително членство и со легализиран монопол на физичко притегнување. Корупцијата како современа инфективна „болест“ особено ги напаѓа „кревките организми“ на државите во транзиција, како последица на повеќе фактори,

---

<sup>9</sup> Оваа додавка, „група“, би можело да се каже дека е идеја на авторот на овој труд, од проста причина што, во голема мера корупцијата не се однесува само на личната/индивидуална корист и интерес, туку на поширока политичка гарнитура, класа, група, некогаш фамилија, политичка партија, кланови во општеството.

како што се: економските промени, приватизацијата, слабеење на одговорноста, недостаток на демократска традиција и недостаток на ефикасен систем на реципрочна контрола по линијата држава-политика-граѓанско општество (Шасивари, 2006). На широко распространетата корупција и неетичкото однесување првенствено се гледа како на карактеристики на институционална чувствителност и недостаток на демократска зрелост, кои се среќаваат особено во земјите во развој.

Но, со појавата на демократската држава и општество, се повеќе е очигледен фактот дека корупцијата не е само една штетна и неморална активност, туку претставува и една од главните причини за парализирањето и нефункционирањето на државата и на нејзините активности.

Корупцијата во својот поширок контекст вклучува дејности како подмитување, непотизам или злоупотреба на позицијата за лична корист. Сето ова наведува на тоа дека однесувањето на вработените во јавната администрација во ваквиот случај е неетично и притоа во голема мера се нарушуваат етичките стандарди во службата.

Во истражувањето спроведено од страна на „Transparency International“ за ефектот на корупцијата врз различни сектори и институции во Турција, од 2004 и 2007 година, може да се забележи:

*До кој степен сметате дека следните сектори во оваа земја се зафатени со корупција?  
(1 – воопшто не се ... 5 – екстремно се корумпирани)*

Институции	2004г.	2007г.
Политички партии	4.0	3.7
Парламент/законодавство	3.8	3.6
Правен систем/судство	3.9	3.8
Полиција	4.0	4.0
Бизнис/приватен сектор	4.1	4.0
Даночни служби	4.2	4.1
Царина	4.1	-
Медиуми	3.8	3.7
Медицински установи	4.1	4.0
Образовен систем	3.9	4.0
Катастар и оддел за издавање дозволи	3.8	3.9
Комунални услуги	4.1	4.0
Војска	3.1	3.4
НВО	3.5	3.7
Верски тела	3.3	3.4

**Табела 1. Ефектот на корупцијата врз различни сектори и институции во Турција, 2004 год., 2007 год.** (Извор: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2004\\_1](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2004_1) и [http://www.Transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2007](http://www.Transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2007))

Во поширок смисол, во рамките на политичката филозофија од Платон и Аристотел па до ден денес, политичката корупција подразбира оставање и губење на морално-политичките цели и основи на еден политички систем, а што се појавува во неколку облици: подмитување на службените лица и на гласачите, фалсификување на документи и службени извештаи, фаворизирање на групи и лица, издавање на разни дозволи или склучување договори каде што една страна е државата, депонирање на јавните средства во одредени банки, непотизам итн. За сите овие облици значаен е субјективниот момент на искористување на службената позиција што се карактеризира со *аморалност, неискреност и нечесност*.

Затоа, од социо-етички аспект, постоењето на корупцијата е показател не само за нефункционирањето на нормативната и институционалната рамка на општеството, туку и за тоа дека општеството се наоѓа во длабока морална криза што завршува со паѓање на сите општествени вредности. Наместо да владее правото со своите норми, владеат официјалните лица водени од профитни цели каде што вршењето на јавни должности добива особини на вршење на одредени услуги само за оние граѓани кои се во состојба да платат за нив.

***„На Балканот секое богатство е, воглавно, плод на снаоѓање, непослушност, корупција, на Алцхајмер („не се сеќавам од каде ми се парите“) или државна милост. Во средиштето на превртената општествена пирамида, која на глава ја држат губитниците на транзицијата и покојната средна класа, функционираат парите.“*** (цитат на Александар Тијаниќ, поранешен новинар и директор на РТС – Радио Телевизија Србија, кажан во едно од неговите интервјуа)

### **Практични форми на корупција**

Иако е тешко да се даде список на практичните форми на корупција на службените лица, праксата во последно време издвоила некои посоефицирани форми за кршењето, односно избегнување на законот во текот на вршењето на службената должност.

1. Разоткривање на тајните на службената работа или пак на податоците на една канцеларија и обезбедување на пари или друга корист;

Често пати оваа форма се среќава како продажба на информации на заинтересираното лице за податоците и критериумите што се бараат за некој јавен тендер.

2. Создавање-олеснување во полза на заинтересираните кои се здобиваат со правото, било со закон, владина одлука, министерски наредби или пак на раководителите на значајни институции, дозволување на концесни или

намерно утврдување на такви критериуми кои автоматски водат до утврдување на само еден конкретен победник, елиминирајќи ги останатите;

3. Недостаток на верификација на разните понуди што се однесуваат од страна на оние што конкурираат на отворен јавен тендер од административен орган;

Често пати понудите што се поднесуваат на еден тендер се дадени од ист конкурент и не се верифицира кој ги направил.

4. Криење на другите понуди дадени од другите конкуренти, оставајќи на страна само една или две такви;

Кај оваа форма на корупција, службеното лице овозможува сокривање на другите понуди пристигнати по пошта или во други форми оставајќи ги истите надвор од натпреварот и како последица на сето тоа победник е претходно познатиот понудувач.

5. Давање на користење или дури и продажба на државна сопственост на одреден субјект под услов тој потоа еден дел од приходите да му даде на службеното лице како еден вид на провизија за извршената услуга;
6. Честопати се случува службеното лице да влијае во именувањето на некое лице на значајно место, каде што на незаконски начин може да се направат пари, и од него подоцна да добива секој месец одредени приходи;

Ова е и една од причините што институциите како судовите, царината, полицијата, пограничните служби, даночните служби, итн., да бидат најбараните за вработување, но истовремено и најкорумпираните во една земја.

7. Ставање лажни имиња на списоци врз основа на кои се добиваат социјална помош или општествени гаранции (Шасивари, 2006).

## **Антикорупциското законодавство во развиените земји и во земјите во транзиција**

Борбата против корупција секаде во светот се развива во две димензии; на превентивен и на репресивен план.

Превентивниот план во себе содржи два приода:

Прво, борбата против корупцијата треба да се развива и организира преку посебни владини програми и со формирање на национални агенции<sup>10</sup>;

Второ, борбата против корупција бара воспоставување на еден координиран правен систем, преку координирани разрешувања во повеќе гранки на правото: во административното право, во работното право, во граѓанското право, во финансиското право и слично, што сите заедно го сочинуваат антикорупцискиот законодавен систем.

Мнозинството од земјите се определиле за вториот пристап, кодифицирајќи ги правните механизми во борбата против корупцијата, преку донесување на посебни закони во борбата против неа.

Доколку би ги погледнале законодавствата на повеќе земји во врска со корупцијата, може да се види нивниот стремеж во проширувањето на поимот корупција, со тоа што, корупцијата не подразбира само подмитување на службени лица, туку, опфаќа и разни облици на злоупотреба на службената должност, трговија со влијание заради некоја одредена цел, како и корупција на национално и меѓународно ниво.

Голем број држави во транзиција, решавањето на борбата против корупција, го гледаат во донесувањето на посебни закони за неа. Во *Естонија во 1992 година*, е донесен Закон против корупција со кој се дава еден список на нејзјни потенцијални извршители (од Претседателот на државата па се до службени лица на јавните институции), предвидувајќи ја нивната должност за пријавување на богатството и приходите, како и предвидувајќи посебни мерки и активности за откривање на случаи на нивна корупција.

Во *полска* се донесени повеќе посебни закони против корупција, и тоа: *Законот од 1992 година*, со кој на службените лица им се забранува вршење на други работи и функции; со посебниот Закон од 1993 година се забранува и се санкционира создавање на нерамноправна позиција на претпријатијата за време на добивање разни лиценци; а со друг Закон од 1994 година, се регулира процедура за учество во државни набавки. Во *Чешка*, корупцијата пак не се ограничува само на злоупотреба на службената должност, туку и како злоупотреба на должноста во „јавната сфера“, додека поимот службено лице ги вклучува и службените лица во културните, спортските, социјалните, образовните институции итн.

Законските решенија не би биле целосни доколку не содржат и правила кои се поврзани со правните последици на корупцијата. Во *Луксембург*, корупцијата на службеното лице во себе како правна последица повлекува одземање на лиценца за

---

<sup>10</sup> Такви програми се дел и од политиките против корупцијата во Р. Македонија, како што е „Анти-корупциската програма“ од 2012, од секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди. Во рамките на борбата против корупцијата, како дел од владините политики на Р. Македонија постои посебно тело задолжено за овој проблем, тоа е „Државната комисија за спречување на корупција“.

вршење на службена функција на одредено време. Во вакви случаи, во некои законодавства се предвидуваат и решенија за компензација на направената штета. Во *Словачка*, со закон е предвидено правото направената штета со корупција на службеното лице да се компензира од страна на државата.

Што се однесува до дисциплинската одговорност на службените лица, во некои законодавства се предвидува еден развиен систем на дисциплински мерки, вклучувајќи и отпуштање од работа (како на пример во Финска, Малта, Велика Британија). Правните акти пак кои се последица на коруптивни активности на службени лица, според законодавствата во повеќе држави, договорот за кој е примено мито апсолутно е ништовен, на пример во Албанија, Австрија, Чешка (Шасивари, 2006).

...

Јавната администрација е поширок поим и го опфаќа и поимот “државна администрација”, како централно јадро на јавната администрација. Администрацијата во дејностите од јавен интерес за државата се поведува под поширокиот поим јавна администрација.

Етиката и општествената одговорност се две неразделни и составни компоненти на општественото живеење, и особено во јавната администрација, како столб во функционирањето на граѓанското општество. Како што беше кажано во воведниот дел, почетоците на развој на овие компоненти и практики во рамките на јавната администрација најзабележливо се јавуваат во 70-тите години од минатиот век.

Новиот приод кон професионална етика и општествена одговорност во јавната администрација се фокусира на важноста на етиката во новите практики за управување (приватизацијата, децентрализацијата, дебиروقратизацијата, дегенерирање на буџетите, граѓанското партнерство) што во суштина се техники и практики во новиот јавен менаџмент. Усовршување на овие административни практики наоѓаме во администрацијата на САД во време кога на чело се наоѓа претседателот Бил Клинтон.

Сепак за и околу моралното однесување на вработените не се говори само во последниве неколку децении. Уште во 19-ти век, Филозофите (Џереми Бентхам и Џон Стјуарт Мил), укажуваат дека моралното однесување го создава најдоброто за најголемиот број луѓе. Според овој приод, се очекува оној кој одлучува да го пресмета ефектот од секоја алтернатива, на крајот да ја избере онаа која го оптимизира задоволството за најголемиот број луѓе. На тој начин, се укажува на фактот дека етичноста, директно влијае во ефикасноста кај вработените во јавната администрација, и влијае во нивното позитивно расположение.

Ова поглавје покажа кои се можат да бидат детерминанти на етичноста во јавната администрација, како и принципи и предуслови за градење на една етична јавна администрација. Од страна на ОЕЦД (Организацијата за економска соработка и

развој) во 1998 г. поставени се начелата за управување со етиката во јавниот сектор. Исклучително значаен документ од кој понатаму се изготвени многу други за потребите на јавниот сектор во земјите ширум светот. Покрај овој меѓународен документ од исклучително значење, донесени се и многу други кои исто така ги објаснува ова поглавје.

Посебно внимание е посветено на двете взаемно вкрстени и најопасни закани по етичноста на јавната администрација, судирот на интереси и корупцијата како општествено зло и во 21от век. Во многу земји од европа, прашањето за справување со корупцијата е сериозно сфатено. Правните санкции за прекршување од овој тип, предвидува поништување на договори склучени на коруптивен начин, одземање на лиценца за вршење на службена должност, забрана за вршење на други функции покрај првичната(она за кое е вработен) итн. Корупцијата останува да постои како најголема закана за секое демократско општество, а јавните институции се во потрага по нови начини во борба против ова зло кое продолжува да опстојува силно вкоренето во врвот на владеачките елити.

## 4. КОМПАРАТИВНА СТУДИЈА ЗА ЕТИКАТА ВО ЈАВНИОТ СЕРВИС НА ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Компаративната студија за етиката во јавниот сервис на земјите членки на ЕУ, претставува истражување(студија) за имплементирањето на **етичката рамка** кај земјите членки, за нејзините вредности колку и како истите се прифатени и проследени во административните практики и со каков интензитет, за степенот на неетички практики со кои се справуваат државите, инструментите за справување со неетички прекршоци итн. Оваа студија, всушност претставува истражување спроведено од сениор асистент Тимо Моиланен од Универзитетот во Хелсинки и од Проф. Ари Салминен од Универзитетот во Вааса во соработка со информативната мрежа управувана од страна на одговорните лица за јавната администрација во европските држави (EUPAN) и нејзината работна група за човечки ресурси (HRWG).

Ова истражување предходи на истражувањето спроведено од страна на Даниеле Босарт и Крстов Демке во однос на етиката во јавниот сервис во земјите членки на ЕУ од Март 2004 година. Студијата придонесе кон тоа да се предложи “етичка рамка” од страна на холандското претседателство за јавниот сектор на земјите членки на ЕУ.

***„Етичката рамка за јавниот сектор е доброволен, необврзувачки европски етички кодекс. Етичката рамка ги одсликува основните заеднички вредности и стандарди на однесување, кои се сметаат важни за нормалното функционирање на јавниот сервис.“***

Целта на оваа студија е да ги согледа ефектите од промовирањето на етичката рамка од нејзиното имплементирање па до денес. За таа цел е спроведено истражување на територија на сите 25 земји членки на ЕУ и на две земји кандидатки во тоа време, Романија и Бугарија. Истражувањето беше наменето за државни претставници кои работат во ХРВГ - работната група од секторот за човечки ресурси(HRWG - Human resource working group). Во поголем број случаи, самите претставници ги пополнуваа прашалниците.

Наодите од ова истражување укажаа на тоа дека сексуалната злоупотреба, етничката и сексуална дискриминација не се сметаат за високо постоечки во земјите членки на ЕУ. Истото важи и за неетичкото однесување во приватноста и злоупотребата и манипулацијата со информации и истите може да се сметаат за маргинални проблеми. Од останатите неетички практики, губењето и злоупотребата на ресурси се рангира прилично високо. Тоа вклучува активности како што се лажно известување и ниско ниво на труд и заложба. Преостанатите 6 неетички практики покажуваат разни форми на корупција. Тие се попроблематични, не поради тоа што важат за заеднички за повеќето земји, туку бидејќи преставуваат сериозна закана за

етичноста во јавниот сервис. Додека разликите помеѓу старите и нови земји членки во врска со работниот морал се прилично мали, разликите во поглед на коруптивните практики се значајни. Овие податоци соодветствуваат особено со наодите објавени од Транспаренси Интернешнл (Transparency International), во нејзиниот индекс за перцепција на корупцијата (CPI).

Постојат многу начини за борба против корупцијата и другите неетички однесувања. На прашањето кои инструменти се користат во нивните земји за справување со етички-престапните ситуации, испитаниците како најзаеднички за сите ги истакнале дисциплинските постапки и правните санкции. Дузина земји користат посебни техники во справување со етички-престапните ситуации. Одредбите кои се однесуваат на информаторите (whistle-blowers) се користат во 10 земји. Последен употребен инструмент беше “доверлив интегрирачки советник” (confidential integrity counselor – CIC) кој беше оперативен во 6 држави.

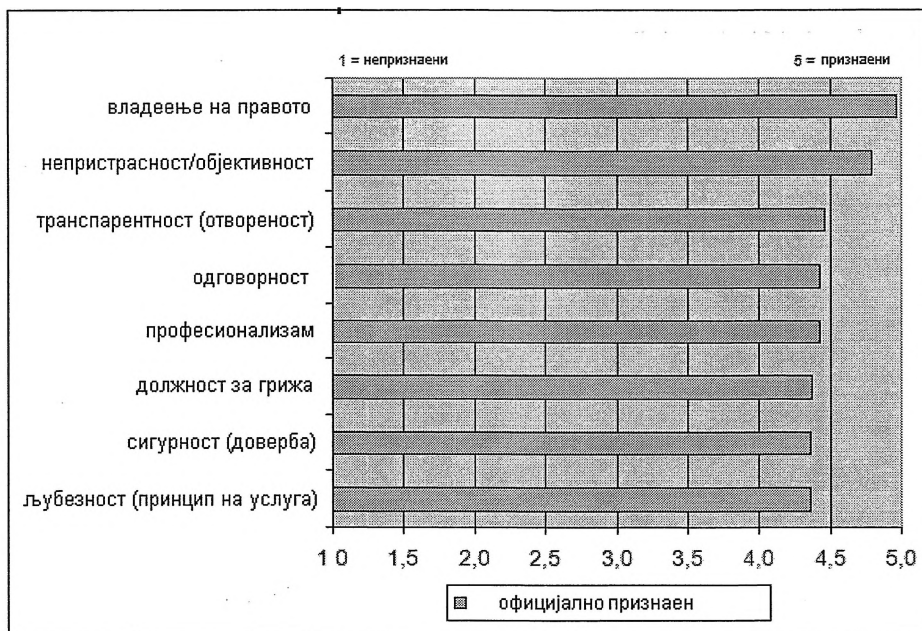
## 4.1 Официјални (службени) вредности и стандарди

### Основни вредности во официјалните (службени) документи

Доколку вредностите се јасно вградени во неколкуте официјални документи, тогаш се смета дека се признаени/прифатливи. Но доколку вредностите не се јасно споменати – дури и кога би биле взаемно споделени во јавната администрација – се смета за не-прифатени. Во повеќето случаи, одговорот се наоѓа некаде помеѓу. Етичката рамка препознава 8 општи основни вредности<sup>11</sup> кои треба да бидат заеднички за сите земји членки. Доколку се верува дека ова се основните вредности, тогаш тие би требало да бидат целосно прифатени во секоја земја. Како што покажува графиконот 1, основните вредности се добро рефлектирани во официјалните документи на државите членки.

---

<sup>11</sup> Првично, ‘Рамката’ содржи 6 основни вредности кои понатаму се поделени во 8 вредности поради аналитички цели. За поголемиот дел, овие вредности се лесно препознатливи. Но, и покрај тоа, “љубезноста” беше исклучок која повремено беше наведена од испитаниците како помалку јасна. Оваа основна вредност е добро објаснета во ‘Рамката’, но самиот збор љубезност, не ја изразува идејата за која е наменет. Наместо, зборови како ‘принципи во услугата’ или ‘определба на клиентот’ кои би биле по прифатливи.



**Графикон 1. Рефлексија на основните вредности во официјалните документи**

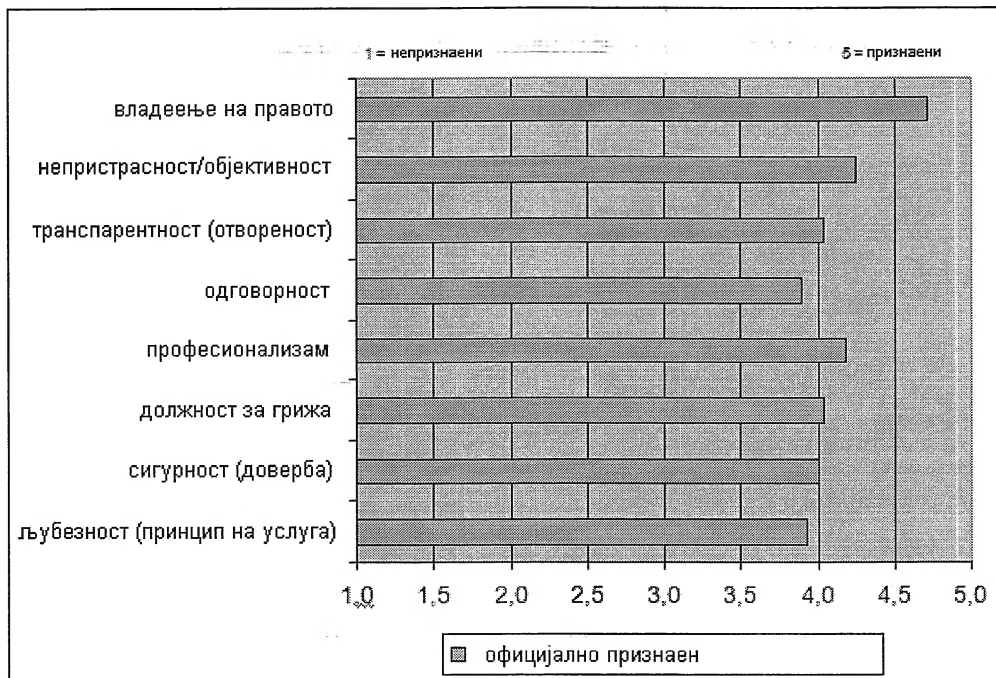
Очекувано, принципот на владеење на правото(законитост) е најпрепознатлива основна вредност. Исто така, непристрасност/објективност, кој доаѓа веднаш зад законитоста како вредност, е рангиран високо. Дури и вредностите кои беа рангирани најниско, како што се сигурноста и љубезноста, се добро прифатени во земјите членки. Како и да е, повеќето земји ја наведоа одговорноста како нова вредност која допрва добива облик.

Испитаниците во истражувањето спроведено од страна на Тимо Моиланен и Ари Салминен (Moilanen & Salminen, 2006), биле прашани и во врска со останатите основни вредности кои се дел од нивните земји а не се присутни во рамката и не биле дел од овој прашалник. Повеќето од вредностите кои тие ги споменале веќе биле дел од 'основните вредности' или во некаква корелација. На пример, вредностите како чувство за должност, ефективност и политичка неутралност можат слободно да бидат дел од 'етичката рамка'. Други вредности кои не биле дел од рамката се интегритет, честост, стабилност и еднаквост во можностите. Како и да е, вредностите како љубезност(принципи на услуга) и отчетност, подразбираат од владата да покаже повеќе одговорност што укажува на тоа дека ние треба да се стремиме да бидеме пофлексибилни. Еднаквост на можностите е несомнено важна етичка вредност во секоја организација, но останува да се види дали би се сметала за основна вредност.

## Основни вредности во административните практики

Повикувајќи се од оценките на испитаниците од веќе-споменатата студија, најпрепознатливите вредности во вистинскиот живот на јавниот сервис се законитост, непристрасност/објективност, и професионализам, со одговорноста и љубезноста како

последни во редот. Во целина, врз основа на податоците, основните вредности изгледаат прилично добро одсликани во административните практики.



**Графикон 2. Рефлекција на основните вредности во административните практики**

Според податоците од графиконот 2., изгледа дека практиките од реалниот живот се во постојано заостанување зад официјалната ситуација.

Генерално, официјалните вредности се прилично добро покажани во практиката на јавните администрации во земјите членки на ЕУ. Сепак постојат и разлики помеѓу земјите членки и спроведувањето на етичките вредности во пракса. Различности постојат и во самите земји членки, помеѓу различните служби и нивоа на управување. Постои можност и на разлики внатре во една служба.

### **Етички код (општо за етичкиот кодекс во државите)**

Повеќето држави во Европската унија ја имаат прецизирано нивната официјална етика, т.е. официјални вредности и норми на однесување за јавните службеници. Но начинот преку кој се одликуваат официјалните вредности и норми на однесување не е во сите земји ист. Потребно е да се направи разлика помеѓу тоа што означува етичкиот кодекс а што декларацијата на вредности. Декларацијата на вредности служи за да ги објасни основните вредности, но тие најчесто немаат објаснување за нивната употреба понатаму во практични ситуации. Водичот за нивна употреба и пренасочување во пракса, може да се најде во 'кодексот за однесување'. Кодексот на однесување дава јасна слика на декларацијата на вредности трансформирана во практични ситуации.

Декларацијата на вредности и кодексот на однесување претставуваат две скалила до формирањето на официјалната етика. Како прво скалило, земјите членки секогаш започнуваат со препознавање на основните вредности и нивно промовирање преку декларацијата на вредности. По ова, како што напредува истата, државата е подготвена во изготвување на систематски и подетален водич во форма на етички кодекс. На тој начин, етичкиот кодекс претставува само продолжение од декларацијата на вредности.

	Декларација на основни вредности			Етички кодекс		
	општо	филијала	агенција	општо	филијала	агенција
Австрија	1	1	1	0	1	0
Белгија	1	1	0	0	0	0
Кипар	0	0	0	0	0	0
Република Чешка	0	0	0	1	0	0
Данска	0	0	0	1	0	0
Естонија	0	0	1	1	0	1
Финска	1	1	1	0	0	1
Франција	1	0	0	0	0	1
Германија	1	0	1	0	0	1
Грција	1	0	0	1	0	0
Унгарија	1	0	0	0	0	1
Ирска	0	1	1	1	1	1
Италија	0	0	0	1	0	0
Летонија	1	0	0	0	0	1
Литванија	1	1	1	0	1	1
Луксенбург	0	0	0	0	0	0
Малта	1	1	1	1	1	1
Холандија	1	0	0	1	0	1
Полска	0	0	0	1	0	0
Португалика	0	0	0	0	0	0
Словачка	0	1	0	0	0	0
Словенија	1	0	0	1	1	0
Шпанија	0	0	0	1	0	0
Шведска	1	0	0	0	0	0
Велика Британија	1	0	0	1	0	0
Европска комисија	1	0	0	1	0	0
Бугарија	1	0	1	1	1	0
Романија	0	0	1	1	1	0

вкупно 57% (16) 25% (7) 32% (9) 54% (15) 29% (8) 36% (10)

1 = постои  
0 = не постои

Табела 2. Податоци за Службена Етика во земјите од ЕУ и Европската Комисија во форма на “Декларација за Основни Вредности”(Declaration of Core Values) или “Етички Кодекс”(Code of Ethics)

Според податоците од ова истражување на Тимо Моиланен и Ари Салминен (Moilanen & Salminen, 2006), половина од земјите користат декларација за вредности, додека пак друга половина генерален етички кодекс. Во многу земји, самите организации имаат оформено свој организациски-посебен етички кодекс. Во Данска,

Министерството за надворешни работи (Данида) користи етички кодекс за лица поврзани со надворешни работи, додека, Словенија поседува одделно етички кодекс за лица вработени во полицијата и царината.

Нема дополнителни причини да се мисли дека постоењето на повеќе вакви декларации на вредности или етички кодекси би придонело за поетичен јавен сервис. Доколку не постои координација помеѓу низа кодекси во различни нивоа од 'управувањето'(власта), можно е преклопување па дури и контрадикторност на кодексите, на тој начин креирајќи конфузност наспроти нудење јасна насока(упатства).

Определувањето на официјални вредности во јавниот сервис е една работа, вкоренувањето на истите во секој еден службеник и граѓанин е друга. Според информациите од испитаниците во студијата на Тимо Моиланен и Ари Салминен (Moilanen & Salminen, 2006), официјалните вредности утврдени во јавниот сервис се релативно лесно препознатливи. Но неколку испитаници, потенцирале за тешкотијата на препознавање на овие вредности кај дел од службениците и граѓаните. Причината за ова било во непостоењето документ како 'декларацијата на вредности' или 'етички кодекс'. Одкако 'колективните договори' постанаа одделни за секоја категорија на јавни службеници, настана проблем во препознавањето на соодветните стандарди.

	Фреквентност	Процент	Кумулативна проценка
-Официјалните вредности се многу лесно препознатливи	5	17,9	17,9
-Официјалните вредности се лесно препознатливи	17	60,7	78,6
-Официјалните вредности се тешко препознатливи	6	21,4	100,0
-Вкупно	28	100	

Табела 3. Степен во кој официјалните вредности се видливи во официјалните документи

## Правна рамка

Државите членки имаат бројни закони кои индиректно или изречно ги изразуваат нивните официјални вредности и стандарди на однесување во јавниот сервис. Правната рамка вообичаено ги содржи следниве закони, акти и регулативи:

- Уставни одредби
- Кривичен законик
- Закон за јавен сервис
- Закон за управна постапка
- Закон за јавни набавки
- Закон за тајност, слободни информации и објавување на информации

- Етика и закони против корупцијата и правила
- Одредби за конфликт на интереси

Сепак, ова може да преставува тешкотија за оние јавни службеници кои не поседуваат судска обука. Токму затоа, од практични причини, етичкиот кодекс има големо значење бидејќи во себе содржи голем број од овие информации на многу попрецизен и убедлив начин.

## **Уредување на одредени етички прашања**

Како што беше објаснето и погоре, во многу случаи кодексот нагласува и обработува вредности и принципи веќе вметнати во законодавството. Ова е корисно се до тогаш, кога, истите тие вредности и стандарди не бидат 'расфрлани' во разни правни документи, за кои е тешко понатаму да се лоцираат и да се разбере општо идејата за јавниот сервис.

Постапувањето со доверливи информации беше регулирано со закон од страна на сите 28 земји членки и беше понатаму обработено во етички кодекс во 13 држави. Исто така, во повеќето од земјите, стандардите кои ги вклучуваат прифаќањето на подароци и услуги, избегнување на конфликт на интереси – како 'купување' во носење одлуки, надворешни активности и интерес во 'финансии' – управување со тендери, се регулирани со закон. Правните аспекти во справување со 'револвинг-дор'(revolving door) вработувањата и прописите во врска со користењето на јавни ресурси, опрема и имот, беа помалку присутни. Треба да се напомене, дека, сите горенаведени стандарди се исто така покриени со етички кодекс. Доколку се користат правилно, легислативата и етичкиот кодекс се врзуваат взаемно - ефикасно.

## **4.2 Активности за заштита и промовирање етика**

Во овој поднаслов, најпрво се разгледуваат законите по развојот на етиката во јавниот сервис а потоа се говори за тоа како да се промовира етиката преку системите на менаџментот на човечки ресурси и етичкиот „лидершип“(водство).

### **Степен на неетички практики**

Ова прашање е премногу широко и комплексно за одговор. За целосна студија која би го опфатила секој детал од неетичките практики, потребно е серија од истражувања кои користат повеќе видови постапки во обемот на истражување (разговор со експерти и граѓани, криминалистичка статистика и други официјални податоци). Не е само реалноста која е важна, сликата е исто така потребна: доколку 'некој' верува во широката практика на одреден тип на однесување, истиот тој се стреми уште повеќе во примена на таквото однесување и во однос на самиот себе.

Затоа, од голема важност е „високиот менаџмент“ кој ги поставува стандардите за целата организација.

	А	Б	В	Г	Д	Ѓ	Е	Ж	З	С	И	Ј
Австрија	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Белгија	3	2	1	3	3	3		3	3	3	3	3
Кипар	1	1	1	1	1	1	2	2	3	2	3	2
Република Чешка	2	3	3	2	2	2	2	2	3	3	2	2
Данска	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Естонија			2	3	2	3	3	3	3	3	2	3
Финска	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	2	1
Франција	1	2	2	3	2	2		2	2	3	3	3
Германија	2	1	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2
Грција	2	1	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Унгарија	2	3	2	1		2	3	2	2	3	3	3
Ирска	1	2	1		1	1	1	1	1	1	2	1
Италија	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Летонија	1	2	2	2	4	3	3	3	3	3	3	4
Литванија	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Луксенбург	1	1	1	2			1		2	2	2	3
Малта	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2
Холандија	1	2	1	2	1	2	1	2	2	2	2	3
Полска	2	1	3	3	2	3	3	2	3	2	3	4
Португалија	1	1	1	1	2	2	3	2	2	3	3	3
Словачка	2	2	3	2	4	3	4	4		4	3	4
Словенија	2	2	2	3	2	2	2	2	3	2	3	3
Шпанија	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Шведска	3	3	3	2	2	2	2		2	2	2	3
Велика Британија	3	3	3		3				3			
Европска комисија	2	1	3	2	2	2	1	2	2	2	2	2
Бугарија	1	3	1	3	2	3	3	4	3	3	3	4
Романија	1	1	1	2	2	3	4	3	2	3	3	4
средна оценка	1,64	1,75	1,89	2,08	2,15	2,19	2,24	2,28	2,3	2,37	2,44	2,74

А = сексуална злоупотреба

Б = дискриминација врз етничка основа

В = дискриминација врз основа на полова припадност

Г = несоодветно однесување во приватноста (пр. Возење во алкохолизирана состојба)

Д = злоупотреба и манипулирање со информации

Ѓ = измама и кражба на ресурси

Е = голема корупција (“политичка корупција”)

Ж = несоодветно лобирање

З = конфликт на интереси во работењето или во други надворешни активности

С = ситна корупција (“корупција во бирократските процеси”)

И = отпад и злоупотреба на ресурси

Ј = фаворизирање (пр. Непотизам, политичко патронство)

1
2
3
4

= практично не постои

= маргинален проблем

= помал проблем

= голем проблем

= непознато

Табела 4. Степен на неетички практики во државите на ЕУ и ЕК (Европската комисија)

Од табелата 3. може да се заклучи дека сексуалната злоупотреба и етничката и сексуална дискриминација не се широко распространети кај земјите членки. Истото важи и за несоодветното однесување во приватноста и злоупотребата и манипулирање со информациите. Овие практики се сметаат за маргинални иако секое

ниво на такво однесување е нетолерантно. Од останатите неетички практики, губење и злоупотреба на ресурси рангира прилично високо. Тоа вклучува активности како лажно информирање и покажување минимален степен на напор и заложба. За овие активности се вели дека се од областа на работниот морал. Преостанатите 6 практики се наоѓаат на повисоко скалило на опасност, не поради тоа што покажуваат заеднички симптоми, туку поради тоа што претставуваат сериозна закана за етиката во јавниот сервис. Овие 6 практики се дел од различните аспекти на корупцијата.

Основниот начин да се пристапи на корупцијата, е, да се дефинира како злоупотреба на јавната функција во приватни цели (Moilanen & Salminen, 2006). Корупцијата може да биде умерена (корупција во бирократијата), или со висок степен (политичка). Честопати случаите како измама и кражба на ресурси, припаѓаат исто така на оваа категорија. Како и да е, актот на корупција може да се препознае дури и во отсуство на поткуп, како случај на авто-корупција (self-corruption). Авто-корупцијата е дефинирана како конфликт на интереси на работното место или надворешни активности. Третата форма на корупција, ги опфаќа несоодветната употреба на контактите и поврзаноста со луѓе. Повеќето форми на фаворизирање – пр. непотизам и политичко патронство – припаѓаат исто така на оваа категорија, иако во некои случаи фаворизирањето може да биде и “вообичајност” за работниот-морал, наместо коруптивна практика. Неправилното лобирање – вклучувајќи постапки како купување благонаклоност која ја попречува исправноста, транспарентноста и/или заедничкото добро – припаѓаат исто така во оваа категорија.

Кога говориме за разликите кај старите и нови членки во ЕУ, во делот од истражувањето на Тимо Моиланен и Ари Салминен (Moilanen & Salminen, 2006) може да се увиди мала разлика кога станува збор за практиките поврзани со работниот морал, но и значителни разлики кога станува збор за корупцијата. Повеќето истражувања укажаа на фактот дека земјите излезени од транзиција се повеќе склони на корупција.

## **Инструменти кои се користат за справување со етички прекршоци**

Постојат повеќе начини за борба против корупцијата и останатите форми на неетичко однесување. На прашањето од „компаративната студија за земјите од ЕУ“, кои инструменти се користат во нивните земји за справување со етички прекршоци, најзаеднички за сите испитаници беа дисциплинските мерки и правните санкции. Дисциплинските мерки варираат од писмени предупредувања до престанок на работниот однос и тие се користат во секоја земја. Правните санкции, вклучувајќи и казни мерки од кривичниот законик, беа пријавени дека се користат во 25 од случаите. Кај некои од државите постои и посебно тело за справување со ситуации каде постојат етички прекршоци. Одредбите кои се однесуваат на заштита на информаторите се користат во 10 земји. Последниот инструмент користен, беше, доверливиот интегративен советник (CIC) кој беше во функција во 6 земји членки.

	А	Б	В	Г	Д	Г	Е
Австрија	1	1	1	1	1	1	1
Белгија	1	1	3	3	3	3	3
Кипар	1	1	2	3	3	3	3
Република Чешка	1	1	1	1	3	3	3
Данска	1	1	1	1	3	1	3
Естонија	1	1	1	1		2	3
Финска	1	1	1	1	3	3	3
Франција	1	1	1	3	1	1	3
Германија	1	1	1	3	1	3	3
Грција	1	1	1	2	1	3	3
Унгарија	1	1	3	3	2	2	3
Ирска	1	1	3	1	1	3	3
Италија	1	2	2	2	3	3	3
Летонија	1	2	2	3	3	1	3
Литванија	1	1	1	1	1	1	1
Луксенбург	1	1	3	3	3	3	3
Малта	1	1	1	1	1	3	1
Холандија	1	1	1	1	2	1	1
Полска	1	1	2	1	2	3	3
Португалија	1	1	3	3	1	3	3
Словачка	1	1	1	2	3	3	3
Словенија	1	1	1	3	3	3	3
Шпанија	1	1	1	1	1	3	1
Шведска	1	1	1	1	3	1	3
Велика Британија	1	1	1	1	1	1	1
Европска комисија	1	1	1	1	1	1	3
Бугарија				1	3	2	3
Романија	1	1	1		2	1	3
средна оценка	1,00	1,07	1,52	1,78	2,04	2,18	2,57

А = дисциплински мерки (предупредување, престанок на работен однос)

Б = правни санкции (пр., казнени мерки од кривичен законик)

В = формални процедури за известување (пр., што да известува, до кого итн.)

Г = неформални процедури за известување (пр., дел од развојни дискусии)

Д = други соодветни тела (пр., комитет за стандарди во јавниот живот)

Г = заштита на информаторите

Е = доверлив интегративен советник

1	= се користи
2	= се користи формално
3	= не се користи
	= непознато

**Табела 5. Употреба на посебни инструменти во справување со етички прекршоци во земјите членки на ЕУ и ЕК**

## Етиката во лидерството и менаџментот на човечки ресурси

Важен начин како да се поттикне добрата администрација, а кој често беше отфрлан, е да се интегрира заедно со менаџмент системите, особено со политиките за човечки ресурси. Ова е особено важно одкако лидерот преку своите примери ги постави стандардите за цела организација. Етичката рамка, содржи листа од 5

политики, дел од менаџментот на човечки ресурси, со кои ги промовира стандардите и врши нивна промоција во рамките на организацијата. Овие 5 политики се: Лидерство, Тренинг, Комуникации, Обука, Мобилност.

Податоците говорат дека повеќето од државите користат посебни компоненти во програмите за обука за промоција на менаџери со високи етички стандарди. Програмите за лидерство, нагласуваат за клучната улога која ја има лидерот, со давање пример преку сопствените постапки и одговорноста која ја има за однесувањето на целиот персонал. Ова е особено важно, поради постоење на доказ, кој покажува дека неетичкото однесување е најчесто елитистички проблем поврзан со лидерството (Bossaert & Demmke, 2005 p. 114). Исто така, и персоналниот тренинг ги адресира етичките проблеми, како на пример, како да се реагира во ситуација каде постои конфликт на интереси.

Како податок земен од истражувањето на Тимо Моиланен и Ари Салминен (Moilanen & Salminen, 2006), во повеќето земји, поточно во нивните организации, акцент се става на интегритетот на комуникациите, нагласувајќи јасно посебни и добро пренесени вредности, стандарди и прописи. Етичките аспекти можат исто така да се земат во предвид при процедурите за обука: Како на пр. ќе бидат тествани знаењето на кандидатите за етиката и интегритетот или пак, етичките дилеми ќе бидат во функција да помогнат за правење проценка.

Последната политика, менаџмент на човечки ресурси и мобилност, е најмалку користена. Идејата во суштина е да обезбеди ротирање со цел да се превенира корупција и да има контрола над потенцијална ситуација каде би постоел конфликт на интерес. Политиките на мобилност се широко употребени, но нивниот фокус сепак останува на планирање на кариерата игнорирајќи ги етичките аспекти. Ова може да биде многу корисно особено на места подложни на корупција и измама, како на пр. градежништвото и јавните набавки.

## **Етичко лидерство**

Теориите за лидерство традиционално се потпираат на стиловите на лидерство, карактеристиките и ситуациските фактори кои претставуваат сериозен удел во однесувањето на лидерот. Етичкото лидерство разработува теми од моралот и етичките вредности на менаџерската работа. Етичкиот лидер треба да ги има во предвид неговите/нејзините должности, заедно земено со неговите/нејзините последици од активностите и доблестите. Со други зборови, влијанието на етиката врз неговата/нејзината управувачка функција. Во основа, најважните етички избори во јавната администрација не се помеѓу правилното и погрешното или доброто и лошото, туку помеѓу различните перцепции за правилното однесување (Dubnic & Kelly, 2005 pp. 139-162).

Основите на етичкото лидерство се градење на комуникација, почит спрема другите, да им се служи на другите, манифестирање правда и чесност. Во компаративната студија спроведена од страна на Нортхаус (Northouse, 2004), концептот на етичкото лидерство е операционализиран во подточки како што се: водење преку пример (прошетки за разговор- walks the talk), користење на основни вредности, третирање на личностите подеднакво, и преку морален карактер (интегритет и чесност). На прашањето како генерално ја оценуваат работата на менаџерите во своите земји, одговорите на испитаниците од земјите - членки со подолг претстој во унијата се разликувале од оние на новите земји - членки.

### **4.3 Етички перспективи во јавниот сектор**

#### **Основните вредности во блиска иднина**

За новите членки во ЕУ, зацврстувањето на основните вредности ќе биде главна задача. Основните вредности прикажани за најсилни - законитоста и непристрасноста/објективноста – ќе го оддржат својот статус. Одговорноста и натаму ќе продолжи да ја јакнее својата позиција како кај новите држави - членки така и кај старите.

Етичката рамка, успешно ги издефинира основните вредности, по што тие ефикасно се вклопија во националните администрации. Овие вредности, ја имаат цврстата позиција кај државите - членки денес, а претендираат да останат така и во иднина.

#### **Влијание на „етичката рамка“**

Една од најзначајните цели на етичката рамка е да обезбеди дискусија и издигнување на свеста за и околу прашања поврзани со етиката. Според досегашните истражувања, етичката рамка своето најголемо влијание го има на државно-административно ниво, во споредба со регионалното, локалното и во голем обем јавно ниво. Етичката рамка, своето најголемо влијание го имаше кај новите земји членки, кои моментално се борат против корупцијата. Во случајот со старите земји членки, влијанието беше помало, одкако истите тие вредности беа веќе силно имплементирани и беа дел од административната култура во овие земји. Етичката рамка, се покажа како корисна кај оние земји кои сеуште се во процес на зајакнување на етичките практики. Важно е да се напомене фактот дека и најпосакуваните идеи остануваат празни без ефикасна акција и имплементација на стратегија (Maata, 2006 p.24).

## Можните главни проблеми и приоритети предвидени од земјите членки и европската комисија

Како главен проблем со кој ќе се соочуваат државите и во иднина и проблем на кој ќе му се обрне најмногу внимание е борбата против корупцијата. Земја во која корупцијата ќе се третира сериозно и во иднина е Полска. Моментално, најмногу напори се прават во гонење на лицата кои се товарат со дело корупција, но во иднина тоа ќе биде заменето со 'превенција'.

...

Компаративната студија за етиката во јавниот сервис на земјите од европската унија, ни дава јасна слика за европските вредности прецизирани во рамка, како истите се воспоставени во пракса, какво влијание има извршено етичката рамка, со какви неетички практики се соочуваат земјите и кои се идните проблеми и приоритети за јавниот сектор на земјите членки на ЕУ.

Ова поглавје покажа и со какви етички предизвици се соочуваат земјите во развој. Ако Република Македонија се вбројува во земјите претенденти за влез во европското семејство и ако направиме паралела со тогашните земји кандидатки за членство во ЕУ, Бугарија и Романија, тогаш јасно се гледаат недостатоците кои ги има нашата земја(ова општество) и особено јавниот сервис.

Од спроведеното истражување, може да се заклучи дека, етиката во јавниот сервис е сериозна тема во секоја земја членка на ЕУ. Но, земјите членки се во различна фаза од својот развој, па така мерките кои ги преземаат едни може да бидат ирелевантни за други. Што се должи до широкиот обем на ова истражување, неколку важни прашања остануваат неодговорени, меѓу кои, како етичкиот кодекс се спроведува, дали тој е дел и од политичката елита и каков ефект и удел има етиката во функционирањето на новите менаџмент системи.

Од проблемите со кои се соочуваат европските администрации и во иднина најголемо внимание ќе се посветува на борбата против корупција, но ништо помалку не заостануваат конфликтот на интереси, непотизмот, злоупотребата на информации и др.

# 1. ПРОФЕСИОНАЛНАТА ЕТИКА И ОПШТЕСТВЕНАТА ОДГОВОРНОСТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

## 5.1 Основни вредности и принципи во јавната администрација во Република Македонија

За да говориме за етиката и општествената одговорност во јавниот сектор во Република Македонија, најпрво треба да одговориме на прашањето за основните вредности или за вредносниот систем во нашата република. Општествените вредности претставуваат темел на едно општество и се од огромно значење за единката и за идентификувањето на нејзината општествена припадност. Општествени вредности можат да бидат: пр. демократијата, религијата, културата, образованието, слободата, патриотизмот итн. Од она што до сега може да се воочи а тоа е дека нашиот вредносен систем има претрпено промени за време на долгата транзиција и сега повторно се наоѓаме на прагот на нови промени, нови вредности кои треба да се прифатат.

Многу фактори ги потенцираат богатството и парите како основни двигатели кај луѓето, при тоа занемарувајќи ги карактерните вредности на една личност. Така, ако парите и богатството се вредностите кои испливуваат на пиадесталот во македонското општество, разбирливо е навлегувањето на една од најчестите и најпоразителни неетички практики во јавната администрација и пошироко во општеството, корупцијата. Корупцијата како општествено зло претставува нехумана, нецивилизирана и патолошка појава која како резултат на нарушениот вредносен систем, преувелечените функции на државата и нејзината повеќедимензионална моќ се јавува во државната администрација. Државите излезени од транзиција, осиромашени и со нарушени општествени вредности, се честа мета на корупција и судир на интереси во јавната администрација.

Сето тоа води кон една друга состојба, состојба на манипулација, каде што власта најчесто манипулира со граѓаните, ја шири својата моќ и врши строга партизација на администрацијата при услови на нетранспарентност.

Од извештајот за месец октомври во 2013 година, на „Транспарентност-Македонија“, се изразува голема загриженост во врска со вработувањата во јавната администрација. Европската Комисија повторно укажува на голем број јавни службеници кои не биле вработени согласно „Законот за работни односи и колективните договори“, но и дека не постојат официјални податоци за бројот на јавните службеници, со што тешко може да се одмери прогресот во постигнување на транспарентност и целите на реформите. Ваквата состојба – државата да „не знае“, или да „не сака“ јавно да соопшти, колку службеници вработува – како шокантна и непозната во земјите од ЕУ многу експлицитно ја искажа и известувачот за Македонија

Ричард Ховит, очигледно со цел Владата конечно правилно да ги сфати оценките од Извештајот. Во овој контекст, „Комисијата ја потенцира потребата од сузбивање на партизацијата во администрацијата на централно и на локално ниво, со барање при сите вработувања на јавните службеници целосно да се почитуваат принципите на транспарентност и одговорност базирани на мерит-систем.“

Критика има и за т.н „по мерка скроени“ и нерегуларни вработувања и за практиките кога одредени вработувања биле спроведени како социјални мерки, наместо како одговор на институционалните потреби. Повторно се укажува дека вработувањето на лицата од немнозинските заедници треба да биде хармонизирано со општите процедури за вработување и дека „напорите за правична застапеност на овие лица мора да биде во баланс со реалните потреби на институциите“. За жал, ваквите укажувања за „партиски-рамковни вработувања“ во земјата се игнорират, а продолжува незаконската практика за вработување (Транспарентност-Македонија, 2013).

Покрај тоа што вредностите во нашиот општествен систем не се докрај дефинирани, и практично не постојат, сепак стандарди и регулативи во поглед на етичноста и етичкото однесување на јавните службеници во Република Македонија постојат. Со етичкиот кодекс од 2011 година донесен од Министерот за информатичко општество и администрација, се уредува начинот на однесување и работење на јавните службеници, со цел да се обезбеди почитување на *принципите* утврдени со овој етички кодекс, а врз основа и во рамките на Уставот на Република Македонија, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Македонија (Транспарентност-Македонија, 2013). Во точка 3, од истиот член, за непочитување на одредбите од овој етички кодекс јавниот службеник одговара дисциплински.

Она што е дел од ова истражување, и суштина на професионалната етика во јавната администрација, стои во членот 2 од Етичкиот кодекс, каде што се вели: Со почитување на одредбите од овој кодекс, се обезбедува зголемена одговорност во работењето, се подобрува квалитетот во давањето на услуги, се остварува соработка со институциите и јакне довербата на физичките и правните лица во институциите на системот и јавниот сектор во целина.

Основни принципи врз кои се темели работата на јавните службеници:	Официјални вредности (стандарди) прифатени во земјите од Европската унија:
<ul style="list-style-type: none"> <li>- непристрасност во работењето</li> <li>- самостојност во постапувањето</li> <li>- политичка непристрасност и неутралност</li> <li>- ефикасно и економично користење на јавните средства</li> <li>- грижа за угледот на институцијата</li> <li>- еднаков третман на странките</li> <li>- доверливост на информации</li> <li>- стручност и професионалност во работењето</li> <li>- професионален и љубезен однос кон странките</li> <li>- избегнување конфликт на интереси</li> <li>- подароци и друг вид на корист и</li> <li>- злоупотреба на овласувањата и статусот на јавен службеник.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- владеење на правото</li> <li>- непристрасност/објективност</li> <li>- транспарентност/отвореност</li> <li>- одговорност</li> <li>- професионализам</li> <li>- должност за грижа</li> <li>- сигурност (доверба)</li> <li>- љубезност (принцип на услуга)</li> </ul>

**Табела 6. Основните вредности/принципи пропишани во Етичкиот кодекс за јавните службеници во Р. Македонија, во споредба со вредностите пропишани во земјите од ЕУ** (извор: „Етички кодекс на јавните службеници во Р. Македонија“, и студијата спроведена од страна на Timo Moilanen (University of Helsinki), Ari Salminen (University of Vaasa), КОМПАРАТИВНА СТУДИЈА ЗА ЕТИКАТА ВО ЈАВНИОТ СЕРВИС НА ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА - Извештај на работната група за ровечки ресурси, ЕУПАН, 2006)

Воведувањето на етиката во јавната сфера генерално, претставува долготраен процес, кој не завршува само со правно дефинирање на принципите и пропишување на правилата, кои се состојат од голем број забрани и ограничувања за јавните функционери, кои треба да спречат одредени негативни појави и да воведат одредени добри практики. Многу посериозен, покомплексен и поважен е процесот на менување на свеста кај граѓаните, а особено кај вршителите на јавни функции.

Сепак граѓаните треба да имаат увид во тоа како јавните функционери работат во нивно име, но и да знаат за што се инвестираат нивните средства, дали некој е во недозволен судир на интереси и дали ќе може да се чуе нивниот глас кога некој вршител на јавна функција ќе добие прекорувања од јавноста тој да биде морално обврзан да си замине од јавната функција доделена од граѓаните.

Следствено, сите групи на граѓани треба да бидат охрабрени да ја повикуваат и навикнуваат локалната власт на редовно користење на овој Етички кодекс и негово кодирање во свеста на сите локални функционери, но и на целокупната јавност.

(Во делот од презентацијата на „резултатите од истражувањето“ во овој труд, во посебен прилог се претставени и мислењата и ставовите на граѓаните земени по

предходно интервју направено во врска со нивниот став и мислење за етичноста на јавните службеници.)

## 5.2 Активности во борбата против корупцијата и судирот на интереси

Доколку за корупцијата можеме да кажеме дека е нецивилизирана и патолошка појава, резултат на нарушениот вредносен систем и преувеличените функции на државата, најдлабокиот фактор за нејзиното проширување сепак се наоѓа во деформирањето на политичкиот систем кој во суштина е недемократски, партизиран и автократен, во кој наместо граѓанинот да биде основен субјект околу кој се вртат нештата, тој е одстранет од таа позиција и се става во позиција на слуга, немоќен да се спротисти на ваквата појава. Не може да постои борба против корупцијата без демократизирање на општеството и подигнување на општото скалило на јавниот морал на оние кои владеат и на оние со кои се владее.

Во извештајот на Фридом Хаус (Freedom House) за состојбата со степенот на корупција во Р. Македонија, за 2013 година стои дека: „корупцијата претставува сериозен проблем, а поткупот и злоупотребите се особено широко распространети во јавните набавки" и *Советот на Европа*, бара од власта да почне ефикасна борба против корупцијата (Транспарентност-Македонија, 2013). Во извештајот, исто така, се нагласува дека, „постои слаба примена на законодавството, посебно по однос на изворите на финансирање на политичките партии и судирот на интереси“ (Транспарентност-Македонија, 2013).

„Најслаба алка во борбата против корупцијата е судството, за кое се забележува дека не ги процесуира случаите на корупција, посебно оние на високо ниво и кое е под силен политички притисок на власта, а што е уште полошо "недостасува поголема соработка помеѓу органите за супервизија и органите на прогонот"(Транспарентност-Македонија, 2013). Посочувањето на конкретно име на висок функционер – министерот за здравство – кој врши политички притисок врз судството (за забрана на штрајкот врз лекарите) ги потврдува бројните констатации на сите домашни и меѓународни организации за човекови права, но и на Европската комисија и на Стејт Департментот, за недозволивото политичко влијание на извршната власт врз судството. За таквите случаи, во демократските земји, се понесува политичка одговорност.“ (Транспарентност-Македонија, 2013).

Одамна се поставува прашањето, дали постои „лек“ против корупцијата.

Многумина се на мислење дека „лек“ постои. Тоа е транспарентност на она што го работи јавната администрација, каде посебна улога би имало изградбата и етаблирањето на една широка антикорупциска култура, преку демократска едукација

на целото граѓанство во една земја. Во таа насока, законодавството,<sup>12</sup> културата, обичаите, средината, верата, јавното полагање сметка на официјалните лица, моралот, образованието и медиумите се некои од факторите врз кои треба да се потпре борбата против корупцијата.

*Според индексот на перцепција на корупцијата во 2013 година Македонија е рангирана на 67. место, што претставува подобрување за две места во однос на рангирањето од претходната година.<sup>13</sup>*

Во борбата против корупцијата и судирот на интереси, Владата на Р. Македонија има донесено неколку законски акти, спроведени се повеќе активности во таа насока, а оформена е и комисија за спречување на корупцијата. Во септември 2008 година од страна на *Државната комисија за спречување на корупцијата*, донесен е *Водич* кој претставува практична алатка која треба да обезбеди на службените лица и пошироката јавност помош и поддршка при разрешување на нивните дилеми во однос на тоа дали определена активност претставува судир помеѓу јавниот и приватниот интерес.

Во рамките на овој *Водич*, се наведени *принципите* за спречување и намалување на судирот на интереси:

#### **1. Остварување на јавниот интерес.**

Јавниот службеник ги сноси следниве одговорности:

1. При донесувањето одлуки јавниот интерес треба секогаш да биде на прво место.
2. Не смее да се раководи од етнички, религиозни, политички, семејни или други лични интереси.
3. Не смее да се вклучи во донесување на одлуки во кои има или се чини дека има личен интерес. Доколку открие судир на интереси кој не бил очигледен кога се вклучил во донесувањето на одлуката, треба да го пријави овој интерес пред своите претпоставени и да се из земе од какво било понатамошно постапување.
4. Не смее да прифати или оствари каква било корист која е резултат на извршувањето или неизвршувањето на неговите службени должности.

---

<sup>12</sup> Донесени се неколку закони кои ја одсликуваат борбата против корупцијата и судирот на интереси, Законот за спречување на судирот на интереси, Законот за спречување на корупцијата и Законот за лобирање.

<sup>13</sup> Во извештајот на „Транспаренси интернешенл“, невладината организација со седиште во Берлин, за 2013 година од регионот пред Македонија се Хрватска на 57 место, Турција на 53, Словенија на 43 место. Македонија го дели 67. место со Црна Гора. БиХ и Србија ја делат 72 позиција, Бугарија е 77, Грција 80, Косово 111, а Албанија е на 116 место. Види подетално за ова на: (<http://www.akademik.mk/makedonija-e-na-67-mesto-od-177-drzhavi-sporod-indeksot-na-koruptsija>)

5. Не смее да ги злоупотребува службените информации кои ги добива во рамките на извршувањето на своите должности. Ова значи дека службеното лице не смее да дава предност или лично да остварува добивка од користењето на службените информации. Исто така, не смее да ги користи службените информации за изнегнување на лична загуба или штета.

## **2. Обезбедување на транспарентност и надзор**

1. Своите должности да ги извршува на јавен и транспарентен начин.
2. На јавноста да и овозможи пристап до информации кои таа има право да ги знае.
3. Јавноста треба да знае кои се нејзините лични интереси.

## **3. Индивидуална одговорност и давање личен пример**

Службеното лице треба, особено:

1. да влијае со индивидуална одговорност и личен интегритет;
2. да дава сопствен пример на другите службени лица и на јавноста;
3. при прифаќањето на функцијата да прифати зголемена одговорност во однесувањето во јавниот и приватниот живот;
4. во случај на појавување на судир на интереси да има лична одговорност за неговото идентификување и разрешување; и
5. да манифестира професионализам и примена на политиката и практиката за судир на интереси.

## **4. Воспоставување култура на нетолерантност на судирот на интереси**

- да се иницираат и да се водат отворени дијалози и дискусии од кои ќе произлезат предлози и мерки за спречување и намалување на судирот на интереси;
- да се воведат информативни водичи; и
- да се организираат и спроведуваат обуки.

Во „Водичот за управување со судир на интереси“ изготвен од Државната комисија за спречување на корупцијата во 2008 година, јасно се дефинира поимот, службено лице.

Согласно Законот за спречување судир на интереси службено лице е: претседателот на Република Македонија, поставените амбасадори и пратеници на Република Македонија во странство и наменуваните лица од претседателот на Република Македонија, избран или наменуван функционер во Собранието на Република Македонија, во Владата на Република Македонија, во органите на државната управа, во судовите и други органи и организации што вршат определени стручни, управни и други работи во рамките на правата и должностите на Република Македонија, во општините и градот Скопје, како и други лица што вршат јавни овластувања.

Според Конвенцијата на Обединети нации за борба против корупцијата службено лице се дефинира:

1. Секое лице што има законодавен, извршен, административен или судски мандат на државата потписник, наменувано или избрано на определено или неопределено време, кое е платено или не и без оглед на хиерархиско ниво;
2. Секое друго лице кое врши јавна функција, вклучувајќи и државен орган или јавно претпријатие, или кое врши јавни услуги, како што овие изрази се дефинирани во внатрешното право на државата потписник;
3. Секое друго лице дефинирано како „службено лице“ во внатрешното законодавство на некоја држава потписник.

Како ризични области во кои е можен судир на интереси се потенцираат:

### **Кумулација на функции и остварување корист**

Кумулација на функции во практиката значи извршување на повеќе јавни функции.

-За време на својот мандат, службеното лице не смее да извршува ниту една друга функција, должност или активност која не е компатибилна со неговата функција. Ова значи дека тој не може да извршува ниту една активност поврзана со остварување добивка.

-Службеното лице може да извршува други работи и активности само со претходно одобрение од раководниот орган во институцијата во која работи.

-Службеното лице може да биде член на управни или надзорни одбори на непрофитабилни организации, здруженија на граѓани и други правни лица кои извршуваат научни, спортски, хуманитарни и слични дејности, но без право на надоместок, освен за патните трошоци во врска со дејноста на тие организации, здруженија и правни лица. Во тој случај службеното лице е должно да ја извести Државната комисија во рок од 30 дена.

## **Користење на влијанието за финансиска или друга корист**

-Службеното лице не смее да ја користи својата позиција за вршење влијание на друго лице во државниот орган, јавното претпријатие, јавната институција или друго правно лице со цел да се донесе или да не се донесе одредена одлука, да се направи нешто, да се испушти или да се пролонгира со цел да оствари лична корист или корист за друго лице.

-Службеното лице не смее да учествува како посредник или застапник во комерцијални или други зделки помеѓу правните лица и граѓаните.

-Службеното лице да се из земе од постапувањето и донесувањето одлука во случаите кога постои личен интерес.

## **Дискрециони овластувања**

Широката употреба на дискрециони овластувања создава голем ризик за судир на интереси.

Неизбежно е еден службеник да користи дискреција во извршувањето на своите службени должности. Но, ова значи дека мора посебно да внимава на извршувањето на должностите во согласност со принципите за спречување и намалување на судирот на интереси.

*Службеното лице мора секогаш да дејствува и да одлучува во полза на јавниот интерес и врз основа на закон.*

## **Постапување на службеното лице кога има приватен интерес**

Службените лица не смеат да постапуваат во оние случаи во кои имаат личен интерес. Целта на овој Водич е да им се помогне на службените лица да ги идентификуваат и избегнат овие ситуации.

Меѓународната практика познава систем на поднесување на изјави за пријавување на приватен интерес, што како активност е предвидена во Државната програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси при што: „Службеното лице треба да се из земе од донесување одлука во која има личен интерес.“

## **Подароци**

Под подарок се подразбира земање пари, хартии од вредност (независно од нивната вредност), злато и други вредни предмети, права и услуги без надоместок кои

го доведуваат службеното лице во подредена или зависна положба во однос на давателот на услугата. Службеното лице е ограничено да прима соодветни подароци како исклучок во кои спаѓаат книги, сувенири и слични добра чија вредност е определена со закон, што значи “дека не смее да прима подароци чија вредност ја надминува вредноста од 100 евра во денарска противвредност.”<sup>14</sup>

На службеното лице на кое спротивно на одредбите од Законот за спречување судир на интереси му е понуден подарок или друга корист поврзана со извршувањето на службената должност, должно е да ја одбие таквата понуда, да го утврди идентитетот на понудувачот, а ако се работи за подарок што не може да биде вратен, службеното лице е должно без одлагање тоа да го пријави на надлежниот орган, да ги наведе сведоците и другите докази, и најдоцна во рок од 48 часа, да поднесе писмен извештај за настанот до надлежниот орган кој го избрал, односно наименувал.

***“Затоа, им се советува на службените лица да не примаат подароци кои се поврзани со нивните службени должности.”<sup>15</sup>***

### **Непотизам**

Под „непотизмот“ се подразбира дека одредено службено лице дава предност на одреден поединец или група, кое би требало да бидат третирани исто како и сите други, врз основа на семејна врска, пријателство или друга општествена „обврска“.

Ова однесување се нарекува кронизам во оние случаи во кои станува збор за партиски односи.

Службеното лице е должно да ја информира државната комисија за секој избор, назначување, вработување или унапредување на член од семејството во кој било државен орган, орган на локалната самоуправа, јавно претпријатие или друго правно лице во кое има државен капитал во рок од десет дена по таквиот избор, назначување, унапредување или вработување.

Доколку помеѓу учесниците на јавен тендер објавен од страна на кој било орган, јавно претпријатие, јавна установа или кое било друго правно лице со државен капитал е и правно лице основано од службено лице или член на неговото семејство, или пак правно лице во кое одговорно лице е член на неговото семејство, службеното

---

<sup>14</sup> Оваа предвидена со закон „дозволена вредност“ на примање на подарок, е во целост неприфатлива, и претставува уште една од низата потенцијални закани по човековиот интегритет, личната вредност, како и јавниот интерес во целост. (забелешка на авторот на овој труд)

<sup>15</sup> Јавниот службеник како таков, е должен да работи во интерес на јавноста, граѓаните, општеството, државата, добива соодветен месечен надоместок и затоа нема потреба од дополнителни придобивки од оние за кој тој е должен да ги извршува своите должности – граѓаните. Јавната администрација треба да биде столбот на сите правни и етички норми во општеството, а најмалку место каде личните моменти и интереси ќе земат свое место. (забелешка на авторот на овој труд)

лице е должно да ја информира Државната комисија за неговото учество во тендерот во рок од десет дена.

### **Користење на јавни добра за приватни (лични, политички и други) интереси**

Забрането е користење на јавните добра за приватни или политички цели или нивно давање на користење на други лица.

### **Државниот имот не смее да се користи за лични или политички цели.**

### **Вработување по престанок на функцијата**

Оваа ризична област е поврзана со ризикот од појава на судир на интереси кај службените лица кои по престанокот на функцијата се вработуваат во приватниот сектор.

Пример за ова може да биде ситуацијата во која службеното лице донесува одлука која може да биде мотивирана од конкретна можност за вработување подоцна, откако ќе ја напушти својата службена должност.

Службеното лице кое три години по престанокот на функцијата, односно службената должност ќе основа компанија или ќе се вклучи во профитабилна дејност од областа во која работело е должно во рок од триесет дена да ја информира Државната комисија за тоа.

### **Користење и злоупотреба на информации добиени по службена должност, кои не се достапни на јавноста**

Службените лица се должни информациите до кои доаѓаат во текот на извршувањето на својата функција да ги третираат со неопходна тајност и да обезбедат нивна соодветна заштита. Ваквата обврска останува да важи и по престанокот на функцијата.

Службените лица не смеат да користат какви било информации кои им се дадени на располагање за остварување на лична корист или корист за друго лице. Ваквата обврска останува да важи три години по престанокот на функцијата, односно нивната службена должност, освен ако тоа не е поинаку регулирано со закон.

Службените лица не смеат да чуваат доверливи податоци кои според закон мора да се објават, да бараат пристап до информациите за кои знаат дека не се овластени да ги поседуваат или пак да се однесуваат неодговорно при чувањето на податоците кои се сметаат за тајни.

Службените лица кои се членови на граѓански здруженија не смеат да ги злоупотребуваат информациите и податоците кои им се дадени на располагање при извршувањето на нивните должности или пак да ги користат за лична корист.

### **Препознавање на судир на интереси**

Следните лица и институции се одговорни за идентификување на судирот на интереси:

- Лично службено лице;
- Државната комисија за спречување на корупцијата;
- Собранието на Република Македонија;
- Владата на Република Македонија;
- министерствата;
- единиците на локалната самоуправа;
- судовите;
- Јавното обвинителство;
- Државниот завод за ревизија;
- други тела и институции;
- други субјекти со јавни овластувања;
- невладиниот сектор;
- медиумите.

### **Методи за надминување на судирот на интереси**

Методите за надминување на судирот на интереси подразбираат:

1. Идентификување на ризични области за појава на судирот на интереси;
2. Процедури за обезбедување транспарентност и надзор, каде што спаѓаат и некои основни мерки, како што е поднесувањето на изјава за пријавување на приватен интерес;
3. Прашалник на кој што треба да одговори службено лице;
4. Воведување на процедура за советување и насочување во однос на постапувањето по судирот на интереси.

Од суштинско значење е обезбедувањето на обуки преку кои ќе им се помогне на субјектите во идентификацијата и справувањето со судирот на интереси.

Примената на овие методи ќе оди во прилог на создавање клима на нетолеранција на судирот на интереси.

## Државна комисија за спречување на корупцијата (ДКСК)

Во своето работење од 2002 година па наваму, ДКСК има спроведено значителен број активности, меѓу кои јавни дебати, обуки, тркалезни маси, работилници, конференции итн. Но сепак не наидува на позитивни критики од јавноста, особено од онаа стручната дека си ги врши докрај дадените задачи. Државната комисија ги има следните надлежности:

1. донесува државна програма со Акционен план за спречување и намалување на појавата на судир на интереси;
2. дава мислења за предлози на закони од значење за спречување на корупција и судир на интереси и соработува со други државни органи;
3. разгледува случаи на судир на јавниот и приватниот интерес и дава иницијативи за примена на мерки на одговорност на службеното лице во случаи на утврден судир на интереси;
4. поднесува извештај за својата работа и за превземените мерки активности до Собранието на Република Македонија, а извештајот го доставува до Владата на Република Македонија и до медиумите;
5. спроведува активности за едукација на службените лица за откривање на судир на интереси и ја известува јавноста за случаите на судир на интереси;
6. покренува иницијативи за разрешување, сменување, казнено гонење или спроведување на други мерки на одговорност на службените лица;
7. ја евидентира и следи имотната состојба и промените на имотната состојба на службените лица.

На службеното лице му се изрекува една од следниве мерки:

- Опомена;
- Јавна опомена;
- Иницијатива за разрешување.

На службеното лице мерката опомена му се изрекува ако се утврди постоење на повреда на одредбите на Законот за спречување на судирот на интереси, а таа повреда битно не влијае на извршувањето на службените должности од страна на службеното лице.

Мерката јавна опомена на службеното лице му се изрекува ако се утврди дека тоа постапило спротивно на одредбите на Законот за спречување на судирот на

интереси или друг закон што довело до значително нарушување на вршењето на службените должности на службеното лице.

Мерката иницијатива за разрешување на службеното лице, му се изрекува ако предходно му била изречена една од мерките – опомена или јавна опомена.

Мерките ги изрекува органот во кој е вработено службеното лице во рок од 30 дена од денот на завршувањето на постапката за утврдување постоење судир на интереси од Државната комисија.

Во Државната програма се предвидува зајакнување на овластувањата на Државната комисија во делот на изрекувањето на мерките.

### **Видови одговорност**

- Јавна одговорност

Ова всушност претставува одговорност на службеното лице поврзана со неговата службена должност, дејствијата коишто ги презема и одлуките коишто ги донесува.

- Прекршочна одговорност

Службеното лице кое работи во државните институции или во единиците на локалната самоуправа е одговорно во случај на сторување прекршок во рамките на неговите службени овластувања или пак во случај на пречекорување на службените овластувања. Согласно нормативната регулатива предвидена во Законот за прекршоци на службеното лице може да му се изречат следните прекршочни санкции:

1. глоба;
2. опомена;
3. забрана за вршење професија, дејност или должност

- Кривична одговорност

Службеното лице може да сноси и кривична одговорност доколку при извршување на своите службени овластувања и должности несовесно постапува и врши повреда на законските прописи за судирот на интереси. Истата се состои во изрекување казна затвор, почнувајќи од 3 месеци како најмала мерка, па се до 10 години доколку се работи за имотна корист, односно штета од значителни размери.

### **Корисни алатки**

Со цел самите да го идентификувате можниот судир на интереси, искрено одговорете на следните прашања:

1. Дали имам личен приватен интерес што може да има влијание врз извршувањето на мојата службена должност?
2. Дали сега, или во иднина, може да имам корист од таквиот интерес, што би можело да фрли сенка врз мојата објективност?
3. Како другите ќе гледаат на мојата вклученост во таквото постапување или донесување на одлука?
4. Дали постојат ризици за мене или за мојата институција?
5. Дали имам личен или приватен интерес што може да влијае врз донесување на конкретна одлука?
6. Дали мојата вклученост во донесувањето на конкретна одлука се чини праведна и разумна под какви било околности?
7. Што добивам или што губам од одредено постапување – донесување одлука?
8. Какви би можеле да бидат последиците доколку го игнорирам судирот на интереси? Што ако моето постапување се изложи пред јавноста?
9. Дали сум дал какви било ветувања или сум презел обврска во конкретниот случај? (Државна комисија за спречување на корупција, 2008)

## Завршни проучувања за корупцијата

Но дали сето погоре напишано се остварува во пракса. Колку Државната комисија за спречување на корупцијата ја извршува својата задача соодветно и со кредибилитет. Проблемот со корупцијата во Р. Македонија само преку донесување на „закон“ за спречување на корупција и со формирање на Државна комисија неможе да биде решен.

Цивилизираното општество не може да опстане без држава и јавна администрација, но секое општество треба систематски и на организиран начин да се бори против корупцијата како негативна појава, патолошка појава, нехумано, нецивилизирачко и пред се *неетичко* однесување.

Врз основа на перцепцијата за корупција од разните извештаи на странските тела па и домашни како и од истражувањето на овој труд можеме да заклучиме дека:

Степенот на корупција на службените лица во Република Македонија е многу висок и неговите последици се опасни и за самиот опстанок на државата. Некои практични форми на корупција ги имаат своите корени во долгиот период на недемократскиот режим од блиското минато, како и во недостатокот на демократски, етички и принципиелни традиции во однесувањето на службените лица, како и во нивниот ментален склоп, што не се совпаѓа со новите демократски вредности, кои службената должност би ја перцепирале како сервис за исполнување на потребите на граѓаните, а не како извор на приходи;

Корупцијата на службените лица се јавува како последица на проширувањето на бирократските механизми на државната организација<sup>16</sup>, кои таа своите функционални особености ги извлекува од фактот дека е организација со задолжително членство кое располага со легализиран монопол на физичко притегнување;

Најефикасно средство во борбата против корупцијата на вработените во јавната администрација претставува определбата на минималните ингеренции и компетенции на државата, каде што таа нема да се „вклучи“ во владеењето со економските процеси, бидејќи современиот концепт за правна држава, демократска и економски напредна е сочинет од силна држава и нејзината либерална економија. Исто така мерките, средствата и активностите што ќе ја спречат корупцијата на јавните службеници истовремено ќе ја реформираат јавната администрација во Р. Македонија во една мала, ефикасна и одговорна јавна администрација, која ќе се гледа себеси повеќе како услуга, одколку како власт, и која што администрација ќе стане поотворена спрема граѓаните, а ќе ја прекине практиката на комуникација сама со себе.

### **5.3 Етички кодекс во институциите на јавната администрација во Република Македонија**

Покрај етичкиот кодекс за јавните службеници како општ акт кој се однесува на сите вработени во било која институција на јавната администрација, постојат и засебни акти и кодекси на етичкото однесување донесени од самите институции и служби на јавната администрација за потребите на вработените во истите. Во делот кој што следи, подетално ќе бидат прикажани „Кодексот на полициска етика“ и „Кодексот на етика на вработените во судската служба на Р. Македонија“.

#### ***Кодексот на полициска етика***

*Врз основа на член 128 став 2 од Законот за полиција а објавен во службен весник на Р. Македонија бр. 114/2006 година, од страна на Министерот за внатрешни работи донесен е кодекс на полициска етика. Со овој кодекс се определуваат начинот на однесување, работењето и целите на Полицијата, правните основи на полициската функција, односот на Полицијата и кривичните правосудни органи, организацијата на Полицијата, квалификациите, процесот на селекција, вработување и обука на*

---

<sup>16</sup> Дobar пример за проширување на ингеренциите на државната организација преку бирократските процеси на администрацијата дава Транспарентност –Македонија, во скоро сите нејзини извештаи. Како на пример во извештајот од 2011 година, кај што се пишува за притисокот врз медиумите и отворање процеси за нивно затворање (А1, Шпиц, Време, Глобус, Форум), понатаму, неколку судски процеси истата година меѓу кои и процесот „Пајажина“ во кои власта имаше своја улога, како и финансирањето на политички партии за кампањата за избори истата година. Види подетално за ова на: <http://www.transparentnost-mk.org.mk/Default.aspx>

полициските службеници, правата на полициските службеници, полициските интервенции, одговорноста и контролата на полициските службеници, истражувањето и меѓународната соработка на Полицијата, со цел почитување на основните принципи и препораки содржани во Европскиот кодекс на полициска етика, усвоен од Комитетот на министрите на Советот на Европа на 19.09.2001 година.

Основни цели на Полицијата, согласно принципот на владеење на правото се:

1. заштита и почитување на основните слободи и права на човекот и граѓанинот гарантирани со Уставот на Република Македонија, законите и ратификуваните меѓународни договори;
2. заштита на правниот поредок;
3. спречување и откривање на казниви дела;
4. преземање мерки на гонење на сторителите на казниви дела и
5. одржување на јавниот ред и мир во општеството.

Во членот 9 од етичкиот кодекс се забележува, дека Полицијата во рамките на својата утврдена надлежност ги почитува принципите на независност и самостојност на судот и непристраноста на судиите, почитувајќи ги сите одлуки донесени од судовите и овозможувајќи го нивното извршување. На тој начин, Полицијата игра важна улога во функционирањето на системот и органите на власт и помага во креирањето на доверба во јавноста за нејзината работа која е од особена важност за опстанокот на државата и нејзините институции.

Во членот 12 од кодексот на полициска етика стои еден од најважните принципи на професионалната етика кој гласи: Полицијата е организирана со цел да ја промовира довербата меѓу полициските службеници и јавноста, преку развивање на јавна, транспарентна и услужна функција.<sup>17</sup>

### ***Кодексот на етика на вработените во судската служба***

Кодексот на етика на вработените во судската служба го изработува Советот за судска служба на Република Македонија и се состои од збир на етички начела и правила на однесување кои секој вработен во судската служба е должен да ги почитува за време на вршењето на судската служба.

*Основни принципи* по кои се води вработениот во судската служба при вршењето на работите и работните задачи се:

---

<sup>17</sup> Кодекс на полициска етика, објавен во „Службен весник на РМ“ бр. 72 од 11.06.2007 година, достапно на <http://www.mvr.gov.mk/Uploads/kodeks%20na%20policiska%20etika.pdf>

- професионалност;
- одговорност;
- стручност;
- совесност;
- ефикасност;
- ефективност;
- навременост;
- уредност; и
- чесност.

Вработениот во судската служба во вршењето на работите и работните задачи треба:

- да се однесува пристојно и долично;
- да не предизвикува конфликтни ситуации или ситуации кои штетно би влијаеле на интересот и угледот на судот;
- да го почитува утврдениот распоред на работното време;
- вработениот во судската служба со начинот на неговото облекување треба да остава впечаток на пристојност и деловност;
- вработениот во судската служба треба да се однесува со почит и учтивост кон останатите вработени во судот, граѓаните и странките.

Како особено важно во судската практика се наведува делот од членот 4 кој говори за извршувањето на обврските на вработените во судската служба каде „тие“ своите работи и работни задачи ги вршат *непристрасно и без предрасуди со еднаков третман* кон останатите вработени во судот, граѓаните и странките. Понатаму во истиот член се вели, дека, вработениот во судската служба ги врши работите и работните задачи *без политички влијанија, притисоци од службени лица или било кои други лица кои се засегнати од одлука или делување на судот каде истиот е вработен.*

За постапување спротивно од овој Кодекс, вработениот во судската служба одговара дисциплински согласно одредбите од Законот за судска служба.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Кодекс на етика на вработените во судската служба, објавен во „Службен весник на РМ“ Бр. 67/10 (15.09.2010) од страна на „Советот за судска служба на Р. Македонија“, достапно на <http://www.pravo.org.mk/documentDetail.php?id=5082>

## 5.4 Општествената одговорност во јавната администрација во Република Македонија

Етиката и општествената одговорност би можеле да ги поврземе на многу начини. Кога наједноставно би кажале, што претставува едното во однос на другото, најсоодветно е да се каже дека и општествената одговорност е дел од еден поширок концепт на етика, и етиката(етичноста) во секој случај претставува општествена одговорност на јавните службеници.

Па така, работата на јавните службеници во областа на општествено-одговорните практики и нивното оценување може да се поврзе со етичкото однесување, иницијативите и резултатите од превенцијата на ризици по здравјето, иницијативи за размена на знаењето, иницијативи за зачувување на ресурсите и намалување на влијанието врз животната средина, итн. Понатаму како дел од една поширока општествено одговорна практика спаѓа и квалитетот на живот на вработените во јавната администрација, но и на локалната заедница, желба да се помогне во создавање на подобро опкружување за вработените, партнерите и пошироката општествена заедница, за остварување на добри деловни резултати. Објекти, проектирани и изградени на начин кој обезбедува заштита на околината и мерките за заштита при работа исто така претставува општествено-одговорна практика во рамките на јавната администрација. Општествена одговорност особено подразбира нега и грижа за децата, социјално загрозените семејства, здруженијата и хуманитарните организации како и континуирано обезбедување различни форми на помош.

Кога станува збор за нашата република, може да се каже дека во голем број организации недостасува едукација на кадарот за потребата и политиките на организацијата во поглед на општествената одговорност. Особено менаџерскиот состав на организациите треба да промовира општествено одговорни активности со што ќе придонесе за создавање на општествено одговорна култура во организацијата. Со тоа ќе се овозможи секој вработен како поединец, но и како дел од тимот да поддржува и иницира општествено одговорни практики.

Последните неколку години, како дел од политиките на јавната администрација, може да се каже дека постои една општествено-одговорна практика и менување на трендот на истата кон подобро. Традиционалната манифестација, „Ден на дрвото“ прераснува во вистински бренд за заштита на природните капацитети во оваа земја, и која традиција наидува на високи симпатии од страна на целокупната заедница. На овој ден, се вклучуваат вработените од сите јавни институции во државата, се ангажираат многу други вљубеници во природата кои сакаат да допринесат за нејзино разубавување и одржување, а преку вдахнување на општествената одговорност кај најмладите и нивно активирање оваа манифестација

претставува не само привремена практика, туку и збогатување на курсот на живеење на нашиот народ и создавање на здрава навика за идните генерации.

Практиката на општествена одговорност во јавната администрација покрај грижата за социјално загрозените, грижата за заштита на децата, заштита на природната средина, својот потенцијал го вложува и во младите кои се во потрага по подобар живот. Во програмата на владата а со тоа и дел од институциите од јавната администрација („Агенцијата за вработување“), се повеќе акцент се става на младите, студентите и сите оние кои се во потрага по просперитетна иднина. Како нова стратегија и дел од политиките на владата на Р. Македонија (Агенцијата за вработување, Министерството за образование, Агенцијата за млади и спорт), вреди да се потенцира поддршката и овозможувањето нови можности преку стипендирање и стимулирање за најталентираните студенти, спортисти, научници од Р. Македонија. Доприносот за подобрување на квалитетот на живот на вработените и целата локална заедница, треба да претставува една од најважните цели и насоки во агендата на „општествената одговорност“ во донесувањето на политички одлуки.

На форумот за општествена одговорност – „еднакви права за сите вработени“, организирано од Владата на Р. М, од особено значење беше нагласено развивањето на свеста за општествената одговорност посебно, како што рече Министерот за труд и социјална политика Г-от Спиро Ристовски, кај приватните субјекти за вклучување на лицата со посебни потреби во функционирањето на нивните компании. Ако до пред некоја година беше „табу“ да се говори за вклучување на лицата со инвалидност во државните и приватните фирми, денес тоа не е така. Ситуацијата и сега не е совршена, но патот по кој се движиме е правилниот и резултатите сами ќе дојдат, додаде министерот Спиро Ристовски.

Министерот, информира дека во Македонија функционираат околу 400 заштитни друштва кои вработуваат околу 8.000 лица со посебни потреби. Тие, се добар модел за вработување на лицата со посебни потреби (Форум за општествена одговорност, 2012).

## **Мерење на успешноста во работењето**

Мерењето на успешноста на јавните службеници во поглед на општествената одговорност која ја полагаат се темели на мерилата на организацијата да го следи, разбере, предвиди и подобри работењето во поглед на општествената одговорност. Тоа треба да даде јасен сигнал за ефикасноста на пристапите што ги користи организацијата за општествените прашања. Може да се поврзани со етичкото однесување, иницијативите и резултатите од превенцијата на ризици по здравјето, иницијативи за размена на знаењето, иницијативи за зачувување на ресурсите и намалување на влијанието врз животната средина, итн.

## Показатели за општествена одговорност:

1. Активности на организацијата за зачувување и одржливост на ресурсите (на пр. присуството на снабдувачи со профил на општествена одговорност, степен на почитување на стандардите во однос на животната средина, користење на рециклирани материјали, користење на превозни средства што не се штетни за животната средина, намалување на штетните материи и бучавата, намалено користење на ресурси на пр. вода, електрична енергија, гас).
2. Квалитет на односите со релевантните власти, групи и претставници од заедницата.
3. Обем и важност на позитивната и негативната медиумска покриеност (број на статии, содржина).
4. Поддршка на социјално обесправените лица (на пр. проценка на цената за ваква помош, број на корисници).
5. Поддршка на работодавач на политика за различност и за интеграција и прифаќање на етничките малцинства и лицата во неповолна положба (на пр. организирање специфични програми/ проекти за вработување на етничките малцинства).
6. Поддршка на меѓународни проекти за развој и учество на вработените во хуманитарни акции.
7. Поддршка на граѓанскиот ангажман на граѓаните/клиентите, другите чинители и вработените.
8. Продуктивна размена на знаење и информации со другите (број на организирани отворени конференции, број на интервенции во национални и меѓународни дебати).
9. Програми за превенција на ризиците по здравјето и на незгодите за граѓаните/клиентите и за вработените (број и тип на програми за превенција, помош во борбата против пушењето, едукација за здрава исхрана, број на корисници и односот помеѓу трошоците и квалитетот за ваквите програми).
10. Резултати од мерењата на општествената одговорност (на пр. вонфинансиски рејтинг) (ЦАФ, 2012).

## 6. ИСТРАЖУВАЧКИ ДЕЛ

Во Република Македонија, етиката и општествената одговорност се теми за кои во изминатата деценија постојано се дискутира на разни нивоа. Сепак, литературата посветена на оваа тема не е на завидно ниво и главно се јавува во рамки на пишани документи, статии и извештаи за корупцијата присутна во јавниот сектор. За овој проблем многу малку се пишува, отколку што се зборува, а најмалку е истражуван или се понудени конкретни решенија. Од тие причини, дојде идејата за овој труд, каде акцентот треба да биде ставен на клучните карактеристики на етиката и општествената одговорност во јавниот сектор, нејзиното влијание и присуство/отсуство, како причинител за (не)ефикасното работење и негативните импликации во општеството. Се разбира, сето ова не може да се оствари без активноста на човечкиот фактор, како главен ресурс на секоја институција, и следствено ефикасноста и перформансите на институциите во јавниот сектор гледани од една поинаква перспектива, етичката димензија.

### 6.1 Предмет на истражување

Важноста на етиката во поглед на менаџментот со човечки ресурси во една организација и тоа како влијае врз продуктивноста на вработените и нивното задоволство од работата. Поседувањето на високи етички стандарди значи взаемна почит и издигнување на нивото на задоволство на вработените на повисоко ниво. Поставувањето на стандарди во работењето и нивното почитување, го подигнува нивото на ефективност во работењето и лојалноста спрема институциите на државата. Ако етичноста може да се идентификува во корелација со задоволството од работата, во таквиот случај менаџерите може да ги пронајдат најдобрите начини во влијанието на етичката состојба во организацијата така што ќе го подобрат задоволството во работата при тоа оддржувајќи етичност во работната средина (Scott, Vitell & Davis, 1990 pp. 489-494).

Предметот на ова истражување ќе биде спроведувањето на етичкиот кодекс и свеста за општествената одговорност на јавните службеници преку нивната посветеност, ефикасноста во извршувањето на задачите, меѓусебната почит, како и функционирањето на институциите и јавната администрација во целина. Етичките стандарди се висок приоритет во работата на државните установи, стандарди кои понатаму преточени во законска регулатива мораат строго да делуваат против секоја неправилност и злоупотреба на јавната функција. Во овој труд, каде што професионалната етика и општествената одговорност се само основа за ова истражување, посочено е и на низа околности, специфики, фактори кои дополнително влијаат за присуството на етичкиот кодекс и општествената одговорност во институциите на јавната администрација.

## 6.2 Цел и хипотези на истражувањето

Потребата да се изврши научно истражување во доменот на етиката и општествената одговорност во јавната администрација неминовно изискува и детерминирање на соодветните цели на истражувањето. Согласно предметот на истражување, основната цел на истражувањето е да се идентификува (почитување, присуство на) етиката и општествената одговорност во јавниот сектор и колку истите придонесуваат за функционирањето на јавната администрација (преку јавните службеници, начелата за управување со етиката во јавните служби, етичкиот кодекс итн).

Од изложениот предмет и проблем на истражување, овој магистерски труд ќе се концентрира врз неколку општи и неколку посебни хипотези:

-Етиката и општествената одговорност влијаат во носењето одлуки и се главни детерминанти во ефикасното работење на јавните службеници.

-Целокупното општество, неговите стандарди, морални вредности, културата и традицијата кои се дел од него, претставуваат општи детерминанти во етичкото однесување и општествената одговорност на јавните службеници.

-Република Македонија како земја во развој, излезена од период на транзиција, осиромашена во вредносниот систем, страда од низа неетички практики кои се дел од општествено-политичкото живеење денес (корупцијата, конфликтот на интереси, нетранспарентноста итн).

-Постојат два дијаметрално спротивни ставови кога е во прашање етичноста и општествената одговорност на јавните службеници. Едниот кој ги претставува граѓаните корисници на услугите на јавниот сектор и другиот во кој спаѓаат самите службеници.

Од приложените општи се доаѓа кон посебните хипотези, кои гласат:

-Етиката и етичкиот кодекс го детерминира и насочува функционирањето на поединците и го намалува ризикот од неправилности при работењето. Присуството на етички кодекс во јавната администрација го зголемува човечкиот потенцијал и води кон ефикасно искористување на човечките ресурси;

-Присуството на етички/морален кодекс во институциите на јавната администрација, дополнително придонесува за посветеноста, задоволството како и професионалното работење на јавните службеници.

-Постои разлика во степенот на практика на одредени етички вредности/принципи наспроти други.

### **6.3 Научна оправданост на трудот**

Овој труд ја потенцира исклучителната важност на етиката и општествената одговорност во јавната администрација. Со оглед на тоа дека оваа област сè уште не е доволно научно и теоретски објаснета, барем не на нашите простори, трудот ќе обезбеди научна дескрипција и детална елаборација на овие два конструкта но, ќе даде и сублимиран и сеопфатен приказ за степенот до кој вработените од државниот сектор се придржуваат до одреден етички стандард и делуваат општествено одговорни во областа која ја работат. Ќе се обезбеди материјал кој ќе биде своевидна основа за понатамошно усовршување, унапредување и дополнување на научните знаења од оваа област. Наодите на истражувањето ќе претставуваат поттик други истражувачи да продолжат со понатамошни истражувања во оваа област со што ќе се формира релевантна домашна литература која ќе ги третира овие исклучително важни прашања.

Сознанијата од истражувањето ќе помогнат и при откривањето на причините и факторите кои водат кон евентуално ниско ниво на етичност во вршењето на должноста службеник и низок степен на општествена одговорност;

Трудот е во насока да им обезбеди информации на менаџерите за тоа како да ги препознаат лошите вредности, присуството на неетичност кај вработените, како да стимулираат повисоко ниво на етичност меѓу вработените и како да ја засилат општествената одговорност на самата институција во услови кога се детектирани негативни ставови од јавноста во врска со работата на јавната администрација;

Ќе претставува модел за спроведување на понатамошни редовни мерења на етичноста и општествената одговорност кај вработените во државниот сектор на Р. Македонија;

Истражувањето ќе помогне во јакнењето на свеста за важноста на етиката и општествената одговорност во јавната администрација.

### **6.4 Методологија на истражувачкиот процес**

Во проучувањето на предметот на истражување ќе се примени теориско-емпириското истражување, односно комбинирана теоретско-емпириска постапка. Преку примената на оваа методолошка постапка ќе бидат претставени емпириските резултати за степенот на етика и општествена одговорност кај вработените од јавната администрација кои ќе се добијат од истражувањето спроведено врз истите. Воедно,

ќе се изврши и теоретско проучување на поимите, детерминантите и консеквентите од етиката и општествената одговорност во јавната администрација во различни земји, со различни традиционални видувања за вредностите и разните етички прашања.

Целната група во ова истражување вклучува вработени во повеќе институции кои припаѓаат на јавниот сектор, со цел да се испита нивото на етика и општествена одговорност во вршењето на јавната должност. Како дел од ова истражување интервјуирани се и граѓаните, земајќи го во предвид нивното мислење и искуство стекнато во интеракција со јавните службеници. Предвидената бројка на испитаници за ова истражување ќе изнесува 59 (42 од јавната администрација). *Истражувањето беше спроведено преку делење на анкетни прашалници на повеќе испитаници, со помош на извори внатре во самата институција.*

Следејќи ги принципите на методологијата на научно-истражувачката работа, во ова истражување ќе бидат применети следниве методи:

*Методот на анализа на содржината* беше употребена при анализата на прирачници, текстови, написи, публикации, различни статии, извадоци од разни весници, списанија во пишана и електронска верзија, интернет страни и сл. Оние материјали кои ќе бидат предмет на анализа ќе се однесуваат строго на карактеристиките на ставовите поврзани со етиката и општествената одговорност, причините и последиците од нивната злоупотреба, кога тие се кршат и активностите кои се преземаат за нивна корекција;

*Компаративниот метод* беше користен при воочувањето на разликите во нивоата на етичност во работењето и општествената одговорност кај вработените во различни институции од јавниот сектор, кај јавните администрации во различни земји, како и разликите во пол, возраст, образовно ниво, националност, занимање, работен стаж и плата на вработените. Со негова помош ќе се добијат резултати кои ќе ја покажат евентуалната дискрепанца помеѓу вработените во однос на двата конструкта на истражување што ќе даде основа за преземање мерки за корегирање на нивоата на етичност и општествена одговорност.

Кога станува збор за употребата на истражувачките техники, во ова истражување се користеше техниката на прибирање податоци – стандардизиран анкетен прашалник (од затворен тип). Истражувачкиот инструмент за мерење на присуството на етички вредности во јавната администрација беше прилагоден за администрацијата во Република Македонија. Главната структура на прашалникот беше превземен од проф. Ари Салминен од Васа Универзитетот и сениор-асистент Тимо Моиланен од Универзитетот во Хелсинки и се состои од 13 искази, (прашалник бр.1), кои претставуваат валидни алатки за доаѓање до размислувањата и ставовите на вработените во државниот сектор. Покрај овој прашалник, беше употребен и

прашалник од отворен тип (прашалник бр. 3), полуструктуриран стандардизиран отворен прашалник.

Во насока на добивање на релевантни податоци и оправданост за погоре-напишаното, беше направено истражување во делот од етичноста на јавните службеници и нивната општествена одговорност. За таа цел, беше изготвен анкетен прашалник, со понудени три типа на прашања, од кои два бараа одговор и мислење за етичките проблеми и практики, а третото бараше отворени одговори во контекст на општествената одговорност во јавната администрација. Во рамките на ова истражување вклучени се и граѓаните<sup>19</sup>, кои во интеракција со јавните службеници, допринесуваат многу во функционирањето на јавната администрација.

Анкетата беше реализирана анонимно и податоците добиени од неа ќе се користат исклучиво за научни потреби и развивање на научната мисла, а обработените и анализирани податоци се во функција на објаснување на претпоставките во магистерскиот труд.

---

<sup>19</sup> За целите на овој магистерски труд беше спроведен е и анкетен прашалник наменет за граѓаните, во кој тие даваат свое видување за етичноста на јавните службеници на неколку поставени прашања.

## 7. РЕЗУЛТАТИ И ИНТЕРПРЕТАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

### 7.1 Анкетен прашалник

Анкетирањето е спроведено писмено, прашањата и одговорите се спроведени во пишана форма. За таа цел е избран прашалникот како најчест истражувачки инструмент при анкетањето, заради обезбедување на податоци за аргументирање на ставовите изнесени во магистерскиот труд. Најкарактеристично за писмениот прашалник е што саканите податоци или известувања се добиваат без посредство на некое лице. Некои од причините поради кои се користи прашалникот како истражувачки инструмент се: лесна и едноставна организација на испитувањето, составување на добар, сигурен и проверен прашалник, полесна обработка на податоците и лесно комбинирање со други истражувачки техники.

Анкетниот прашалник содржи неколку прашалника (1, 2, 3) со повеќе подпрашања. Прашалниците 1 и 2 содржат прашања од затворен тип, во кои постои степен или интензитет на присутност на одредена појава, додека прашалникот бр. 3 вклучува неколку прашања од отворен тип кои ја даваат сликата за општествената одговорност во јавните институции. Во рамките на ова истражување спроведено е и интервју врз група граѓани како непосредни оценувачи на етичноста и одговорноста на јавните службеници. Во него граѓаните имаат можност да ја оценат етичноста и општествената одговорност на вработените во јавните институции преку сопствените искуства и сопственото видување на нештата. Спроведена е и анкета во врска со демографските податоци на испитаниците (пол, возраст, степен на образование, занимање, вкупен работен стаж и износ на плата) каде податоци беа земени само од вработени во јавните институции.

Во прашалникот 1 и 2 од затворен тип, се бара од испитаниците да одговорат на лесни, прецизно дефинирани поими/практики, колку се тие применливи и колку тие постојат во рамките на работната пракса на вработените во јавните институции.

Во прашалникот бр. 1, наведени се повеќе *активности* кои се сметаат за неетички и за кои испитаниците треба да се изјаснат колку тие се дел од нивната работна пракса и во рамките на нивното работно место. Тоа се:

а) ситна корупција (“корупција во бирократските процеси” како подмитување, мито, подарок, засладувачи, брзи или алчни пари итн.)

б) голема корупција (“корупција во политиката”, како и подмитувањето, но зазема место во највисоката хиерархија од политичките авторитети)

в) фаворизирање (на пр. Непотизам, политички патронат)

г) измама и кражба на ресурси

д) конфликт на интереси преку работните места и други активности на отворено

ф) злоупотреба и манипулација на информации

е) сексуално вознемирување

ж) дискриминација врз основа на полот

з) дискриминација врз етничка припадност

с) губење и злоупотреба на ресурси (на пр. Лажно пријавување за влошена здравствена состојба, минимален напор и посветеност)

и) недолично однесување во слободното време (на пр. возење во пијана состојба итн.)

ј) несоодветно лобирање (активности како што се купување влијание/наклонетост кои ги кршат праведноста, транспарентноста и/или заедничкото добро)

к) други неетички активности, наведете кои?

**Прашалникот бр. 2, вклучува листа на етички вредности, дел од етичкиот кодекс за јавните службеници во Р. Македонија, во кои спаѓаат:**

а) непристрасност во работењето

б) самостојност во постапувањето

в) политичка непристрасност и неутралност

г) ефикасно и економично користење на јавните средства

д) грижа за угледот на институцијата

ф) еднаков третман на странките

е) доверливост на информации

ж) стручност и професионалност во работењето

з) професионален и љубезен однос кон странките

с) избегнување конфликт на интереси

и) подароци и друг вид на корист и

ј) злоупотреба на овласувањата и статусот на јавен службеник.

**Прашалникот бр. 3, вклучува прашања од отворен тип кои се однесуваат на општествената одговорност на јавните службеници:**

-Дали сте запознаени со поимот општествена одговорност и што подразбирате под тој поим?

-Колку сте запознаени со политиките на општествена одговорност и колку самите имате можност да делувате во таа насока?

-Дали се практикува општествена одговорност во институцијата во која работите и ако се применува, наведете неколку примери?

-Што може да претставува главна причина за учеството на организацијата во која сте вработени во општествено-одговорни практики?

-Сметате ли дека постојат практики на неодговорност и немање свест за општественото опкружување/околина, во јавните институции и особено на работното место каде што сте вие дел? Доколку е така, образложете во кратки црти.

**Интервјето кое ги опфаќа ставовите на граѓаните за присутноста на етичноста во јавните институции, ги вклучува следните прашања:**

Колку јавниот сервис/јавната администрација е во улога на сервис за граѓаните?

Колку сте сведоци на несоодветно однесување и нестручност на јавните службеници/вработени во јавниот сервис?

Дали притоа сте реагирале на било каков начин кај надлежните за лошата и неетична постапка на јавниот службеник?

Дали сметате дека и Вие како граѓанин, имате право да интервенирате во несоодветното постапување на јавната служба, да реагирате и упатите критика до надлежните институции и колку сметате дека тоа би било од помош?

Дали сметате дека постои стручен кадар во рамките на јавните институции?

Кога би ги дефинирале „вредностите“ (двигатели во животот) на општественото живеење денес, кои би биле тие?

## **7.2 Тек на истражувањето**

Временската рамка предвидена за ова истражување траеше малку подолго од очекувањата, од една страна поради работните обврски на дел од администрацијата

каде испитаниците беа оневозможени во брзото давање повратни информации во врска со прашањата кои им беа дадени, а од друга страна поради мала заинтересираност за учество во вакви истражувачки студии. На тој начин временскиот рок на добивање на резултатите од анкетните прашалници траеше од почетокот на септември, 2013 година до крајот на истата година, т.е неколку месеци. Самото истражување на терен, помина мошне едноставно и овозможено со помош на вработените во самите институции на јавната администрација, кои навистина излегоа во пресрет и кои понатаму ги делеа останатите примероци до своите колеги. Притоа не беше нарушена никаква приватност, анкетањето беше целосно анонимно, и без било какви забелешки и примедби од страна на јавните работници и надлежните. Анкетни прашалници беа поделени во неколку јавни институции меѓу кои: Собранието на Р. Македонија, Медицинскиот институт, Општината Прилеп (кабинет на градоначалникот), општината Кривогаштани и општината Демир Хисар. Прашалниците кои беа поделени на граѓаните, беа делени по случаен избор и на лица над 18 години, за да се провери и оцени искуството кое тие го имаат во контакт со јавните службеници.

Откако анкетните прашалници беа пополнети, се пристапи кон нивно средување, нумерирање и шифрирање – кодирање, а потоа и кон статистичка обработка на податоците во соодветна статистичка програма. Добиените податоци се внесени во табели, според групите на прашања, заради пристапување кон нивно научно интерпретирање и анализа.

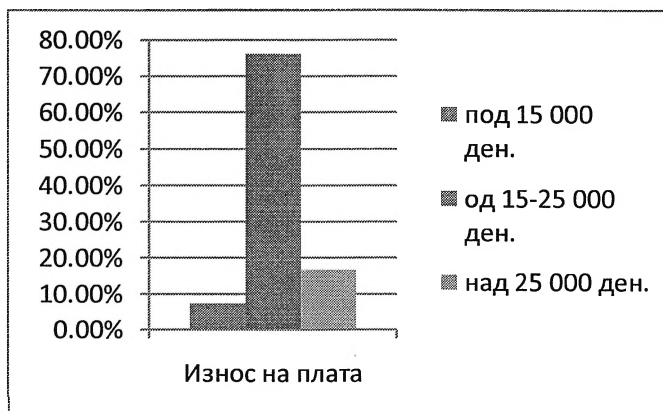
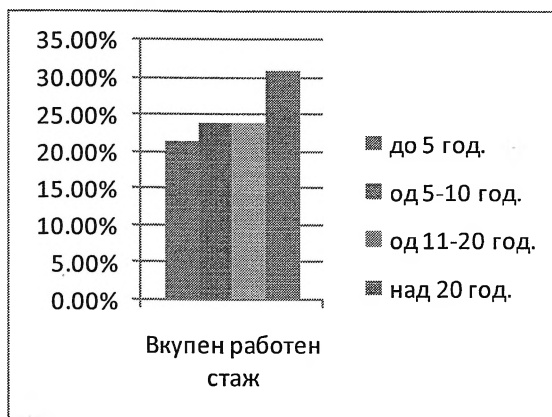
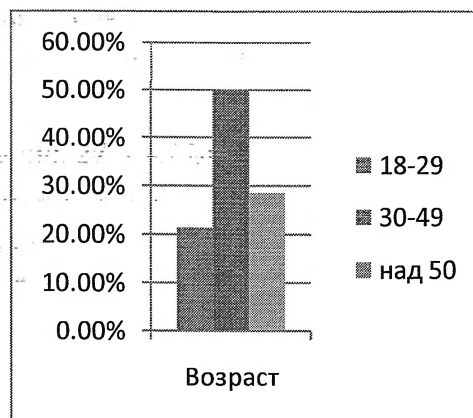
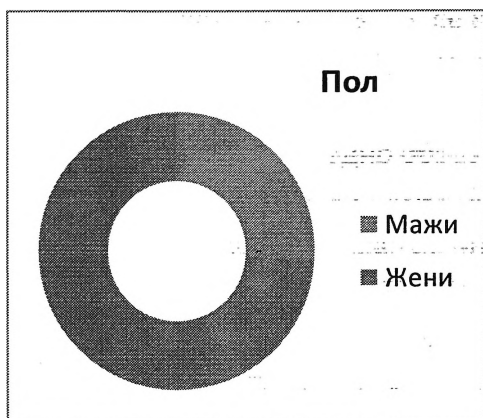
### **7.3 Примерок**

Во истражувањето спроведено во рамките на овој труд, примерокот на кој беа добиени резултатите од истражувањето, опфати различни сектори, од повеќе јавни институции и повеќе градови и општини (во конкретниот случај Скопје, Прилеп, Кривогаштани и Демир Хисар), со што беше обезбедена репрезентативност на примерокот.

Истражувањето беше спроведено врз 42 лица селектирани по случаен избор и кои се дел од различните институции на јавната администрација, од кои 14 вработени во Собранието на Р. Македонија, 2 лица се вработени во Медицинскиот институт – Скопје, 14 се вработени во општина Прилеп – кабинет на градоначалник и 12 се вработени во локалната самоуправа на општина Кривогаштани и општина Демир Хисар. Во рамките на истражувањето, направено е интервју и на 17 граѓани по случаен избор и со навршени 18 години.

Демографски податоци беа земени единствено од испитаниците вработени во јавната администрација, кој како репрезентативен примерок во рамките на ова истражување може да помогне во добивање на уште поавтентични резултати. Па така,

од 42 испитаника, 11 или 26,1% се мажи, додека 31 (73,8%) се жени. Од вкупниот број, 9 (21,4%) се на возраст од 18 до 29 години, 21 односно 50% се на возраст од 30 до 49 и 12 (28,5%) се на возраст над 50 години. Според степенот на образование кое го поседуваат испитаниците: 14 односно 33,3% се со средно образование, 27 (64,2%) се со високо образование и 1 испитаник е „магистер на науки“. Испитаници со основно образование нема. Во однос на „вкупниот работен стаж“ испитаниците одговориле: 9 (21,4%) од нив имаат до 5 години работен стаж, 10 (23,8%) од 5 до 10 години, 10 испитаника односно 23,8% од 11 до 20 години и 13 (30,9%) со над 20 години работно искуство. За износот на плата испитаниците ги дадоа следните податоци: до 15000 денари земаат 3-ца односно 7,1% од испитаниците, 32 (76,1%) земаат од 15000 до 25000 денари и 7 односно 16,6% од испитаниците земаат месечна плата над 25000 денари (Графикон 3, 4, 5, 6, 7).



Графикони 3, 4, 5, 6, 7, Демографски податоци на испитаниците вработени во јавната администрација (Пол, Возраст, Степен на образование, Работен стаж и Износ на плата)

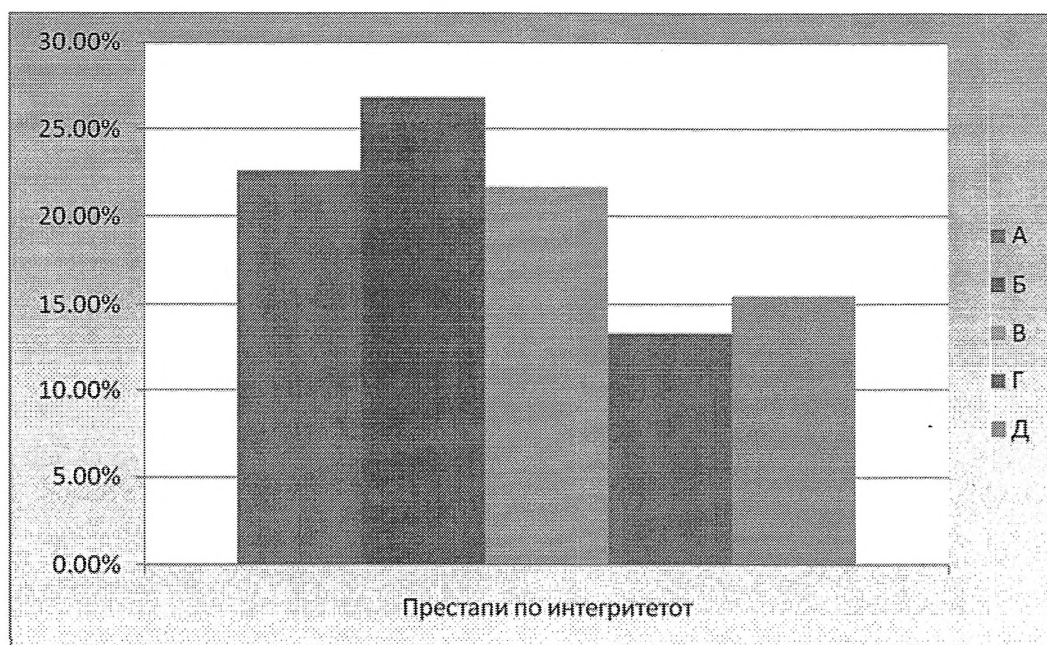
## 7.4 Интерпретација на резултатите од истражувањето

Собраните податоци од терен по нивната обработка, се интерпретирани - соопштени во посебни табели и графикони. Во делот што следи може да се види научното интерпретирање на податоците според групите на прашања, добиени од реализираното истражување, преку добиените фреквенции и проценти.

- **Престапи по интегритетот**

Резултатите од прашалникот бр. 1 ги дава престапите по интегритетот во јавните институции односно активностите кои се сметаат за неетички и прифатени како такви ширум земјите членки во Европската унија.

Во рамките на *графикон 8*, претставен е во проценти степенот на присутност на престапите по интегритетот. Мислење беше земено од сите 42 испитаника, вработени во јавната администрација. Најголем процент, односно, 26,8% одговориле на минимална присутност на неетички активности. Од останатите, 22,6% од испитаниците одговориле дека вакви активности практично и не постојат. 21,7 проценти одговориле „за“ постоење на престапи по интегритетот во одреден степен, а додека 13,3% од нив, дека ваквите активности се во голем степен присутни. Значителен процент од испитаниците, дури 15,5% одговориле дека неможат да дадат мислење по ова прашање.



А = Практично не постојат  
 Б = Постојат во мал дел (на маргините)  
 В = Постојат во одреден степен - помала присутност  
 Г = Во голем степен се присутни - голема присутност

Д = Неможам да кажам

**Графикон 8. Престапи по интегритетот во јавната администрација во Р. Македонија**

Но, целосната слика за постоењето и непостоењето на престапи по интегритетот на јавните службеници, неможе да се земе со целосна прецизност, од причина што за

секој престап поединечно постојат различни мислења за степенот на присутност. Во *графикон 9 и 10* претставени се резултатите од испитаниците за секој престап одделно.

Како што може да се види и во *табела 7*, каде е даден учинокот во проценти, *конфликтот на интереси, злоупотребата и манипулацијата со информации и несоодветното лобирање*, спаѓаат во категорија „во голем степен присутни“ со над 20% од одговорите. Од оние „престапи“ со поумерена присутност, вработените во јавните служби ги потенцирале: *ситната корупција (“корупција во бирократските процеси” како подмитување, мито, подарок, засладувачи, брзи или алчни пари итн.) и измамата и кражба на ресурси*. Најголем процент, 39,4% од резултатите покажале дека ситната корупција е присутна во мал дел на местата каде што работат. 69,3% од испитаниците пак одговориле дека кражбата и измама на ресурси е присутна „во одреден степен“ или пак „во голем степен“ на нивните работни места. Од истите, само 16,6% одговориле негативно за присуството на оваа практика.

	A (%)	Б (%)	В (%)	Г (%)	Д (%)
а)	<b>2,6</b>	<b>39,4</b>	28,9	15,7	13,1
б)	16,6	16,6	22,2	<b>11,1</b>	<b>33,3</b>
в)	13,5	<b>32,4</b>	21,6	21,6	<b>10,8</b>
г)	16,6	16,6	<b>30,5</b>	22,2	<b>13,8</b>
д)	13,1	18,4	<b>31,5</b>	26,3	<b>10,5</b>
ѓ)	21,0	18,4	23,6	<b>26,3</b>	<b>10,5</b>
е)	<b>31,5</b>	15,7	21,05	<b>0</b>	<b>31,5</b>
ж)	<b>44,7</b>	34,2	10,5	<b>0</b>	10,5
з)	<b>39,4</b>	31,5	13,1	<b>0</b>	15,7
с)	18,4	<b>47,3</b>	15,7	<b>2,6</b>	15,7
и)	<b>31,5</b>	26,3	21,05	<b>10,5</b>	<b>10,5</b>
ј)	21,05	<b>23,6</b>	21,05	<b>23,6</b>	<b>10,5</b>

а) ситна корупција (“корупција во бирократските процеси” како подмитување, мито, подарок, засладувачи, брзи или алчни пари итн.)

б) голема корупција (“корупција во политиката”, како и подмитувањето, но зазема место во највисоката хиерархија од политичките авторитети

в) фаворизирање (на пр. Непотизам, политички патронат)

г) измама и кражба на ресурси

д) конфликт на интереси преку работните места и други активности на отворено

ѓ) злоупотреба и манипулација на информации

е) сексуално вознемирување

ж) дискриминација врз основа на полот

з) дискриминација врз етничка припадност

с) губење и злоупотреба на ресурси (на пр. Лажно пријавување за влошена здравствена состојба, минимален напор и посветеност

и) недолично однесување во слободното време (на пр. Воzeње во пијана состојба итн.)

ј) несоодветно лобирање (активности како што се купување влијание/наклонетост кои ги кршат праведноста, транспарентноста и/или заедничкото добро

к) други неетички активности, наведете кои?

А = Практично не постојат

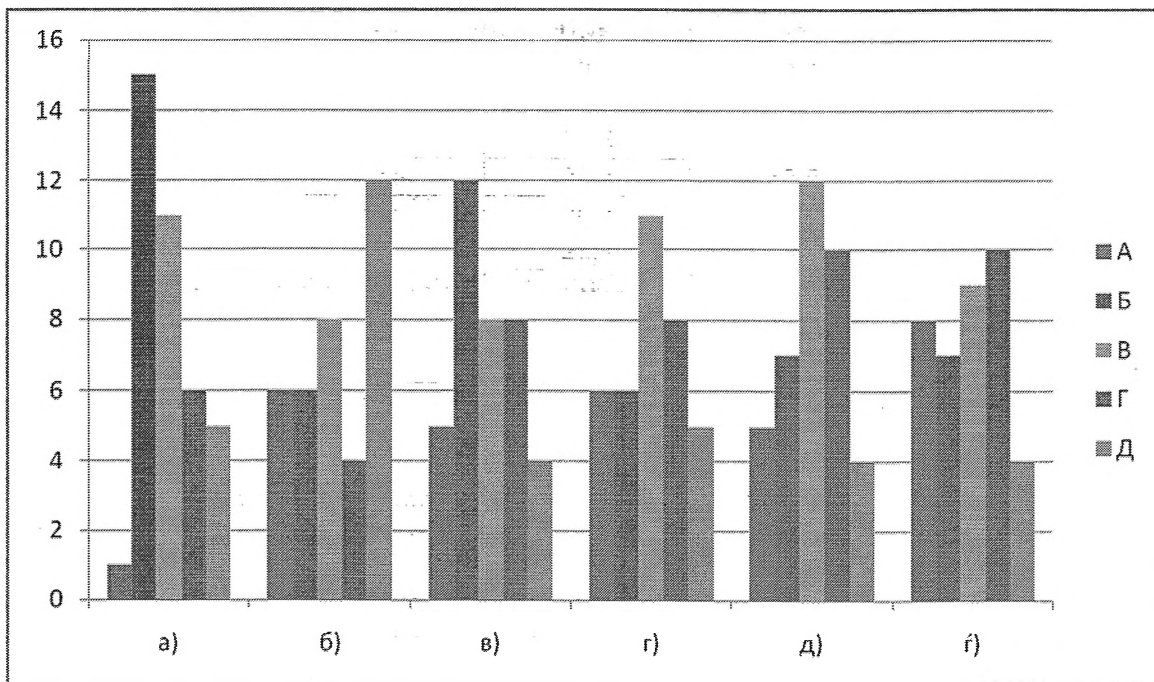
Б = Постојат во мал дел (на маргините)

В = Постојат во одреден степен (помала присутност)

Г = Во голем степен се присутни (голема присутност)

Д = Немојам да кажам

**Табела 7. Престапи по интегритетот во јавните институции на Р. Македонија (во проценти)**



а) ситна корупција (“корупција во бирократските процеси” како подмитување, мито, подарок, засладувачи, брзи или алчни пари итн.)

б) голема корупција (“корупција во политиката”, како и подмитувањето, но зазема место во највисоката хиерархија од политичките авторитети

в) фаворизирање (на пр. непотизам, политички патронат)

г) измама и кражба на ресурси

д) конфликт на интереси преку работните места и други активности на отворено

ѓ) злоупотреба и манипулација на информации

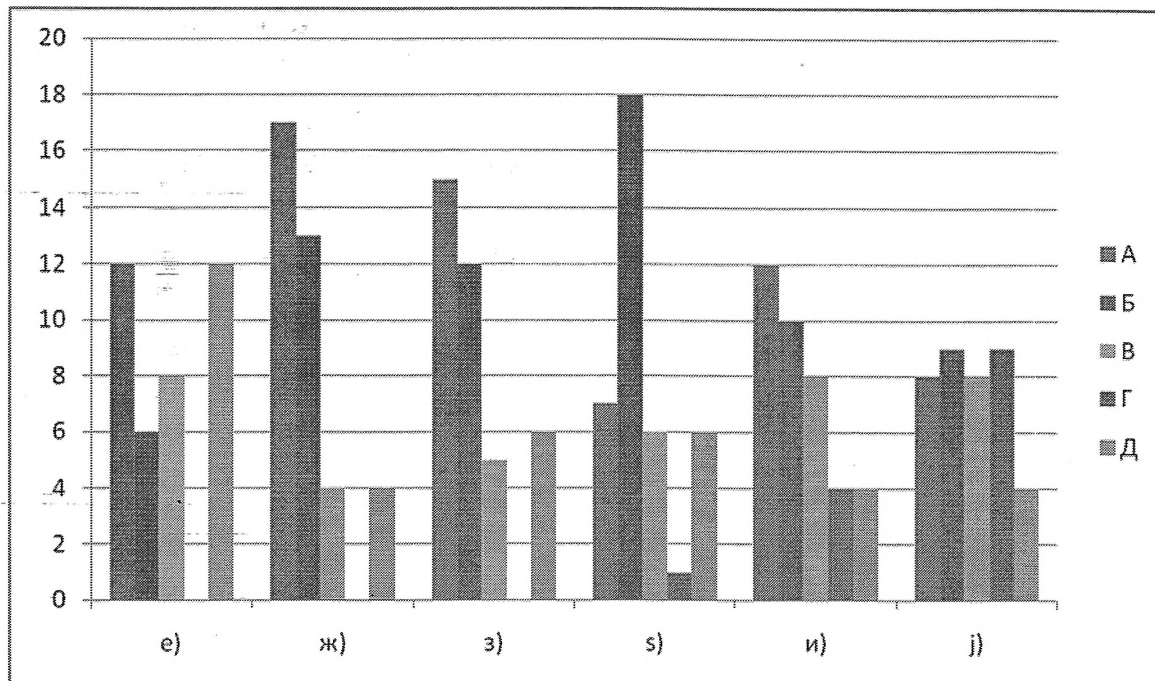
A = Практично не постојат

B = Постојат во мал дел (на маргините)

V = Постојат во одреден степен (помала присутност)

Г = Во голем степен се присутни (голема присутност)

Д = Немојам да кажам



е) сексуално вознемирување

ж) дискриминација врз основа на полот

з) дискриминација врз етничка припадност

с) губење и злоупотреба на ресурси (на пр. лажно пријавување за влошена здравствена состојба, минимален напор и посветеност

и) недолично однесување во слободното време (на пр. возење во пијана состојба итн.)

ј) несоодветно лобирање (активности како што се купување влијание/наклонетост кои ги кршат праведноста, транспарентноста и/или заедничкото добро

к) други неетички активности, наведете кои?

A = Практично не постојат

B = Постојат во мал дел (на маргините)

V = Постојат во одреден степен (помала присутност)

Г = Во голем степен се присутни (голема присутност)

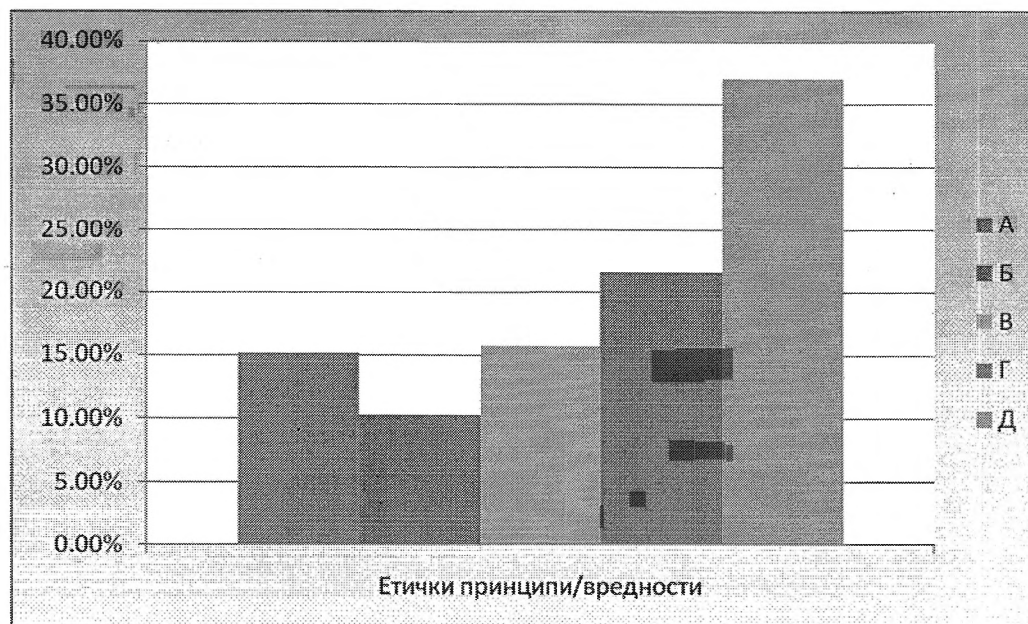
Д = Немојам да кажам

**Графикон 9, 10. Степен на присутност на активностите кои се сметаат за неетички во јавните институции во Р. Македонија**

Од ставовите кои покажуваат на слаба присутност на неетички практики во јавните институции, спаѓаат *дискриминацијата врз основа на полот и дискриминацијата врз етничка припадност* каде повеќе од 70 проценти од испитаниците забележале мала присутност или пак „таа“ воопшто и не постои. *Сексуалното вознемирување* забележува навидум подеднаква слика како и предходните две, но разликата е очигледна во големиот број испитаници кои не дале мислење по ова прашање, а значителни 21,05 проценти одговориле дека во одреден степен постои. (Табела 7)

- **Етички принципи/вредности**

Прашалникот бр. 2 ги содржи основните етички принципи прифатени во етичкиот кодекс за јавни службеници во Република Македонија. Во него, испитаниците одговараат колку тие се дел од работата во рамките на нивното работно место.



А = Практично не постојат  
 Б = Постојат во мал дел (на маргините)  
 В = Постојат во одреден степен - помала присутност  
 Г = Во голем степен се присутни - голема присутност

Д = Се целосно присутни

**Графикон 11. Етички принципи/вредности во јавната администрација во Р. Македонија**

Во *графиконот 11*, во проценти е прикажана присутноста на етичките принципи во работата на јавните службеници. Од направените испитувања, забележани се позитивни одговори за и околу присутноста на етичките принципи во јавната администрација. 37,07% од испитаниците (најголем број на испитаници) одговориле потврдно за степенот на присутност на етичките вредности и потенцирале дека истите се целосно присутни. 21,6 проценти сметаат дека етичките принципи во голем степен се присутни, а додека 15,7% дека постои помала присутност. Во останатите 25,4% спаѓаат одговорите од испитаниците кои тврдат дека етичност постои, но во многу мал дел(на маргините) или пак воопшто не постои.

	А (%)	Б (%)	В (%)	Г (%)	Д (%)
а)	20,6	10,3	10,3	31,03	27,5
б)	16,6	13,3	26,6	20	23,3
в)	40	13,3	0	30	16,6
г)	10	3,33	20	20	46,6
д)	6,66	10	16,6	13,3	53,3
ѓ)	10	13,3	10	20	46,6
е)	0	3,44	17,2	27,5	51,7
ж)	0	3,44	10,3	27,5	58,6
з)	3,44	3,44	6,89	31,03	55,1
с)	10	16,6	24,1	13,3	37,9
и)	30	20	20	13,3	16,6
ј)	33,3	13,3	26,6	13,3	13,3

- а) непристрасност во работењето  
б) самостојност во постапувањето  
в) политичка непристрасност и неутралност  
г) ефикасно и економично користење на јавните средства  
д) грижа за угледот на институцијата  
ѓ) еднаков третман на странките  
е) доверливост на информации  
ж) стручноста и професионалноста во работењето  
з) професионален и љубезен однос кон странките  
с) избегнување конфликт на интереси  
и) подароци и друг вид на корист  
ј) злоупотреба на овласувањата и статусот на јавен службеник

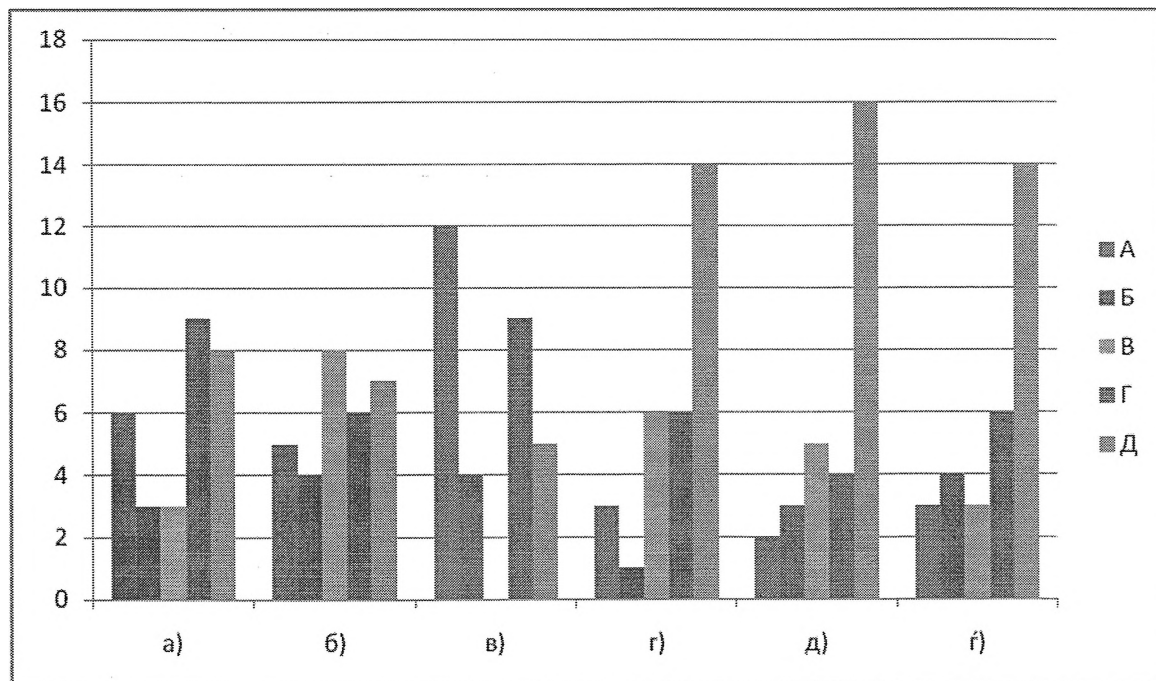
- А = Практично не постојат  
Б = Постојат во мал дел (на маргините)  
В = Постојат во одреден степен (помала присутност)  
Г = Во голем степен се присутни (голема присутност)  
Д = Се целосно присутни

**Табела 8. Основните етички принципи од етичкиот кодекс за јавни службеници во јавните институции во Р. Македонија (во проценти)**

Од истражувањето направено за постоењето и примената на етичките принципи во работата на јавните службеници, *ефикасното и економично користење на јавните средства, грижата за угледот на институцијата и еднаквиот третман на странките* се помеѓу вредностите кои се најприсутни во работата на јавните службеници. Од вкупните испитаници, дури 66,6% одговориле дека *економичното и ефикасно користење на јавните средства* е во целост или во голема мера запазено. Исто толкав процент, одговориле дека *грижата за угледот на институцијата* е на високо ниво присутна. 46,6 проценти биле на мислење дека постои *еднаков третман на странките*, додека 10% одговориле негативно. Помеѓу вредностите кои високо котираат спрема процентот на испитаниците кои одговориле позитивно е и *доверливоста на информациите, стручноста и професионално работење и професионалниот и љубезен однос кон странките*. Повеќе од 80% од испитаниците сметаат дека овие три принципи/вредности се во голем степен или целосно присутни. Од оние етички вредности кои котираат ниско а се дел од исказите на испитаниците се забележува *политичката непристрасност и неутралност* каде 53,3% од ставовите на испитаниците одпаѓаат на графата А и Б, односно за непостоење или пак постоење во мал дел(на маргините). Од останатите, *непристрасноста во*

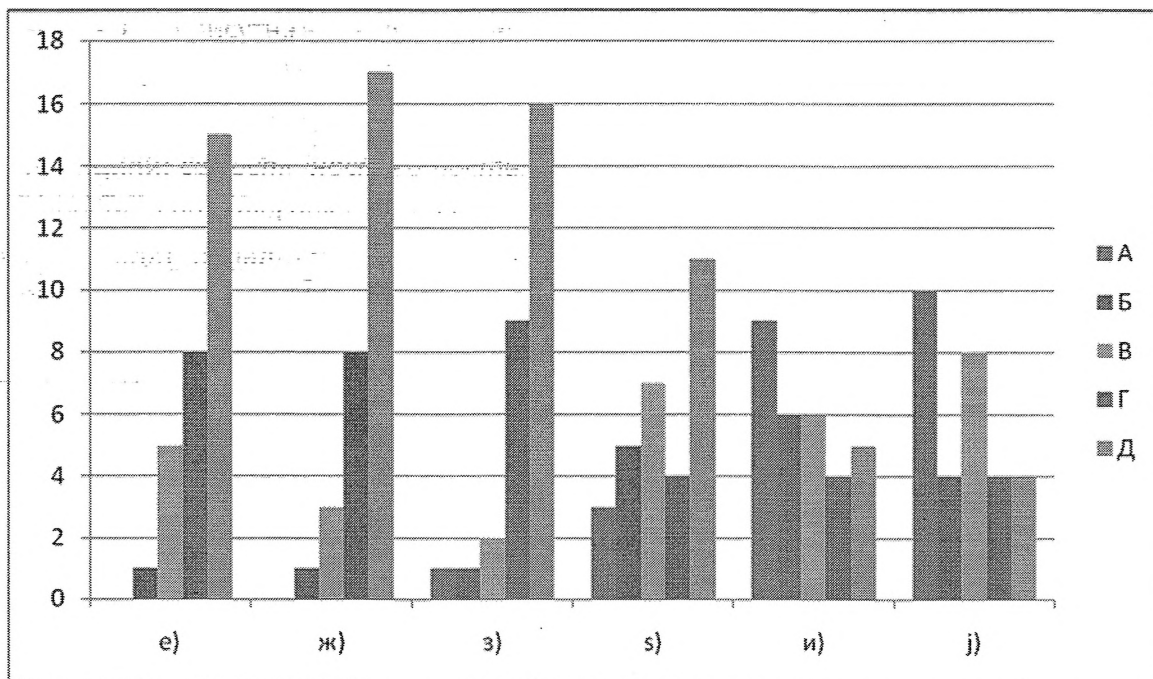
*работењето* е во голем степен присутна со над 31% од ставовите и останати 27,5% кои тврдат дека истата е целосно присутна. Најголем процент испитаници т.е 37,9% одговориле дека *избегнувањето конфликт на интереси* е целосно присутно. Останатите три етички принципи: *самостојност во постапувањето, подароци и друг вид на корист и злоупотребата на овластувањата и статусот на јавен службеник*, неможат целосно да се утврдат поради блискоста во ставовите и процентите кај испитаниците. (табела 8)

Степенот на присутност на основните етички принципи е детално одсликан во *Графиконот 12 и 13*.



- а) непристрасност во работењето
- б) самостојност во постапувањето
- в) политичка непристрасност и неутралност
- г) ефикасно и економично користење на јавните средства
- д) грижа за угледот на институцијата
- е) еднаков третман на странките

- А = Практично не постојат
- Б = Постојат во мал дел (на маргините)
- В = Постојат во одреден степен (помала присутност)
- Г = Во голем степен се присутни (голема присутност)
- Д = Се целосно присутни



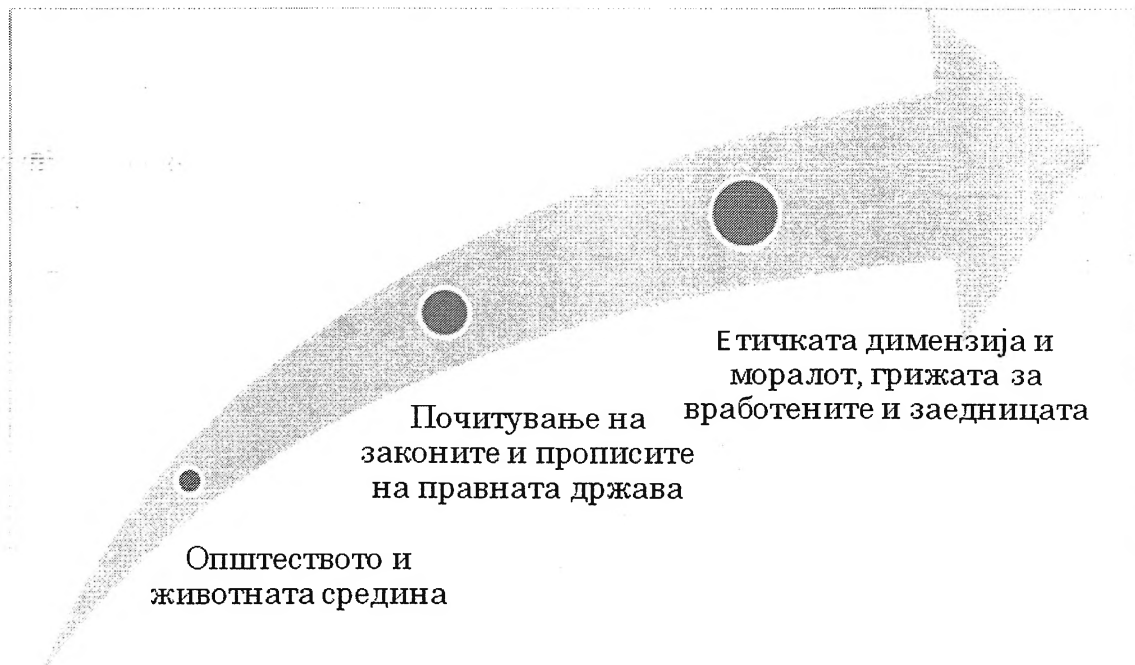
- е) доверливост на информации
- ж) стручност и професионалност во работењето
- з) професионален и љубезен однос кон странките
- с) избегнување конфликт на интереси
- и) подароци и друг вид на корист
- ј) злоупотреба на овласувањата и статусот на јавен службеник

- A = Практично не постојат
- B = Постојат во мал дел (на маргините)
- В = Постојат во одреден степен (помала присутност)
- Г = Во голем степен се присутни (голема присутност)
- Д = Се целосно присутни

**Графикон 12, 13. Степен на присутност на основните етички принципи од етичкиот кодекс за јавни службеници во јавните институции во Р. Македонија**

- **Општествена одговорност во јавната администрација**

Под поимот општествена одговорност, јавните службеници во своите одговори покрај основната грижа за општеството и животната средина, дадоа една поширока слика за низа други одговорности во јавната администрација. Од останатите практики на општествена одговорност кои дел од испитаниците ги потенцираат вреди да се напоменат: почитувањето на законите и прописите на правната држава, етичката димензија и моралот како и грижата за вработените и заедницата. (Слика 1.)



**Слика 1. Општествената одговорност гледана низ призма на вработените во јавната администрација**

На прашањето „колку сте запознаени со политиките на општествена одговорност и колку имате можност да делувате“, најголемиот дел од испитаниците во јавната администрација одговориле потврдно, дека се запознаени, но без можност да делуваат во истата насока. Ова најчесто е потенцирано од причина што политиките за делување во насока на општествената одговорност одат од погорните слоеви на хиерархијата во јавните институции, па самите вработени немаат можност и простор да делуваат во истите.

На прашањето „дали постојат практики на општествена одговорност на вашето работно место“, во голем дел одговорите се потврдни, но и негативни во делот кај што јавните службеници не се сосема сигурни во практикувањето на општествената димензија во рамките на работните обврски. Како дел од овие практики испитаниците ја потенцираат *грижата за работничките права и меѓусебните човечки односи, заштитата од дискриминација, одговорноста кон граѓаните како и се позачестената еколошка практика последните неколку години, манифестацијата - „денот на дрвото“*. Во институциите на локалната власт, јавните службеници потенцираат на низа проекти кои се дел од годишната програма од аспект на општествената одговорност, како што се *хуманитарните акции, грижа и помош за социјално загрозените лица, развој на спортот, културата, екологијата, здравството итн.*

Како причина за општествено-одговорни практики во јавните институции, испитаниците даваат различни мислења и одговори. Но сепак, кај одреден дел од нив, јасно се потенцираат вистинските вредности на општествената одговорност, а тоа се

одговорноста кон граѓаните и нивните потреби и коректниот однос кон нив. Тука би стоела и суштинската димензија на општествената одговорност, а тоа е подигнување на животниот стандард на граѓанинот на задоволително ниво. Во делот од останатите одговори се потенцираат „политиките на државата и законската рамка“<sup>20</sup> како главен причинител на општествено-одговорните практики.

Сепак вработените во јавната администрација, оптимистички се настроени во практикувањето на општествената одговорност. На последното прашање, колку тие се сведоци на несоодветно однесување и немање свест за овие практики, поголемиот дел од испитаниците одговараат позитивно, и со верба во уште поголема општествена одговорност во јавните служби во иднина. Сепак голем број на испитаници потенцираат на несоодветното однесување во јавните институции, како и неколку испитаници кои укажуваат на злоупотребата на должноста на јавен службеник.

- **Граѓаните и нивниот став за работата на јавните службеници**

Да се запази етичноста, љубезноста и услужниот пристап кој треба да го поседуваат јавните службеници, претставува само дел од она што тие како дел од јавниот сервис и целокупното општествено живеење треба да го негуваат. Бидејќи јавната администрација му служи на народот и квалитетот на живот на граѓаните зависи директно од работата на јавните службеници, преку посебна анкета испитано е мислењето на граѓаните и нивниот став за етичноста и етичките вредности во јавните институции.

Истражувањето е спроведено врз лица по случаен избор, полнолетни и без посебни спецификации, се со цел да се увиди општата констатација за нивните искуства во релација со јавните службеници.

1. Колку јавната администрација е во улога на јавен сервис за граѓаните?

Одговорот по ова прашање кај повеќето испитаници беше - „делумно“. Исто така тие потенцираат дека *не сите граѓани еднакво се опслужуваат во институциите на јавната администрација* и дека сеуште недостасува развиена свест по ова прашање, особено кај помладиот кадар.

2. Колку сте сведоци на несоодветно однесување и нестручност на јавните службеници/вработените во јавниот сервис?

На ова прашање мнозинството испитаници одговориле „често“, т.е. често наидуваат на *недолично и несоодветно однесување од страна на јавните службеници*, особено нивната незаинтересираност и желбата за услужност (пр.

---

<sup>20</sup> Веројатно испитаниците овде мислат на тоа што може да претставува круцијално, за спроведување на општествено-одговорни практики во пракса.

разговарање на мобилен телефон, нељубезност, грубост итн). Многу мал дел од испитаниците одговориле дека работите одат кон подобро.

3. Дали притоа сте реагирале на било каков начин кај надлежните за лошата и неетична постапка на јавниот службеник?

*Во најголемиот број случаи, испитаниците „не“ реагирале до надлежните за постоењето на проблем и нивно незадоволство, или пак многу ретко го правеле тоа, а образложуваат дека залудно би се труделе и не веруваат дека нешто би се сменило во однос на тоа.*

*Овде може лесно да се воочи недовербата која граѓаните ја имаат кон државните институции и немањето моќ за нешто да променат.*

4. Дали сметате дека и Вие како граѓанин, имате право да интервенирате во несоодветното постапување на јавната служба, да реагирате и упатите критика до надлежните институции и колку сметате дека тоа би било од помош?

Ваквиот начин на тоа како е поставено прашањето, малку ја промени состојбата кај испитаниците во однос на тоа како и зошто би реагирале при несоодветното постапување на јавните службеници кон нив. Најголемиот број на испитаници, сметаат дека „*треба да реагираат*“ и дека тоа е нивно право. Од истите тие, половина сметаат дека поплаките „*би биле залудни*“ и нема да придонесат во промена на сликата во јавните институции, додека пак другата половина сметаат на „*позитивен исход*“ доколку би реагирале во дадена ситуација.

5. Дали сметате дека постои стручен кадар во рамките на јавните институции?

Овде, испитаниците во најголем дел одговориле со „делумно“, иако има и потврдни и негативни одговори по ова прашање. Во најголем случај, и кај оние што сметаат дека постои и кај оние што го мислат спротивното, постои јасен став дека *партиските вработувања и вработувањата по некаква линија*, спротивна на онаа регуларна по основ на квалитет и стручност, го променија во голема мера угледот и етичноста на јавните службеници.

6. Кога би ги дефинирале „вредностите“ (двигатели во животот) на општественото живеење денес, кои би биле тие?

Иако целта на ова прашање, беше да се дадат одговори/мислења на граѓаните за она на што тие се сведоци денес, т.е кои вредности ги движат луѓето денес, или она што претставува реалноста, сепак одговорите беа во насока на тоа што лично тие чувствуваат дека ги води. Се дојде до позитивни резултати, особено кога станува збор за етиката како дисциплина и етичкиот пристап кај луѓето денес. *Праведност, чесност, знаење, одговорност и професионалност*, беа потенцирани од страна на

испитаниците како вредности кои се главни двигатели во животот денес. Од друга страна забележани се одговори и како пари, кариера, но и лојалност, искреност итн.

## 7.5 Анализа и заклучок од истражувањето

Истражувањето на тема етика и етички вредности во корелација со општествената одговорност кај јавните службеници, и покрај проширениот временски рок на собирање на резултатите и донекаде конфузијата која владееше кај испитаниците во врска со конкретните прашања, најпосле може да се каже дека донесоа некаков заклучок и слика за оваа проблематика. Одкако се направи детална интерпретација на резултатите од анкетите, време е да се сумираат впечатоците и да се направи посебна анализа на истите.

Истражувањето беше поделено во 4 дела, едниот ги одслика престапите по интегритетот(неетичките практики) на јавните службеници, понатаму, етичките принципи во работата на јавните службеници, општествената одговорност и ставовите на граѓаните во однос на истата проблематика.

Се покажа дека неетичките практики постојат во јавните институции, но и дека етичките принципи сепак се почитуваат и применуваат. Како и во теоретскиот дел од истражувањето, се потврди ставот за постоење на низа форми на корупција и конфликт на интереси, особено станува збор за партиските влијанија, партиската непристрасност и неутралност, каде одат 40% од ставовите на испитаниците. Како позитивен пример, пак, може да се наведе нискиот процент на дискриминација од секаков вид, каде повеќе од 70 проценти од испитаниците забележале мала присутност или пак таа воопшто и да не постои. Во *Табела 9* направена е компарација помеѓу неетичките практики во јавната администрација на Р. Македонија и земјите членки на Европската унија (изворот е земен од студијата спроведена од страна на асистент сениор Тимо Моиланен и Проф. Ари Салминен во соработка со ЕУПАН и ХРВГ, 2006, за земјите од ЕУ и истражувањето направено за целите на овој труд кое се однесува на Р. Македонија).

	А	Б	В	Г	Д	Ѓ	Е	Ж	З	С	И	Ј
Австрија	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Белгија	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Кипар	1	1	1	1	1	1	2	2	3	2	3	2
Република Чешка	2	3	3	2	4	4	4	2	3	3	2	4
Данска	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Естонија	1	1	2	3	2	3	3	3	3	3	2	3
Финска	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	2	1
Франција	1	2	2	3	2	2	2	2	2	3	3	3
Германија	2	1	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2
Грција	2	1	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Унгарија	2	3	2	1	2	2	3	2	2	3	3	3
Ирска	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	2	1
Италија	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Летонија	1	2	2	2	4	3	3	3	3	3	3	4
Литванија	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Луксенбург	1	1	1	2	2	2	1	2	2	2	2	3
Малта	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2
Холандија	1	2	1	2	1	2	1	2	2	2	2	3
Полска	2	1	3	3	2	3	3	2	3	2	3	4
Португалија	1	1	1	1	2	2	3	2	2	3	3	3
Словачка	2	2	3	2	4	3	4	4	4	4	3	4
Словенија	2	2	2	3	2	2	2	2	3	2	3	3
Шпанија	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Шведска	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	3
Велика Британија	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Европска комисија	2	1	3	2	2	2	1	2	2	2	2	2
Бугарија	1	3	1	3	2	3	3	4	3	3	3	4
Романија	1	1	1	2	2	3	4	3	2	3	3	4
средна оценка	1,64	1,75	1,89	2,08	2,15	2,19	2,24	2,28	2,3	2,37	2,44	2,74

\*

	А	Б	В	Г	Д	Ѓ	Е	Ж	З	С	И	Ј
<b>Македонија</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

А = сексуална злоупотреба

Б = дискриминација врз етничка основа

В = дискриминација врз основа на полова припадност

Г = несоодветно однесување во приватноста (пр. возење во алкохолизирана состојба)

Д = злоупотреба и манипулирање со информации

Ѓ = измама и кражба на ресурси

Е = голема корупција (“политичка корупција”)

Ж = несоодветно лобирање

З = конфликт на интереси во работењето или во други надворешни активности

С = ситна корупција (“корупција во бирокуратските процеси”)

И = отпад и злоупотреба на ресурси

Ј = фаворизирање (пр. непотизам, политичко патронство)

1 = Практично не постојат

2 = Постојат во мал дел (на маргините)

3 = Постојат во одреден степен (помал проблем)

4 = Во голем степен се присутни (голем проблем)

5 = Непознато

**Табела 9. Компарација на неетичките практики во јавните администрации во земјите членки на европската унија и Р. Македонија**

Што се однесува на останатите позитивни карактеристики од ова истражување, покрај нискиот процент на дискриминација, етичкото однесување исто така забележува високо ниво на присутност меѓу вработените. Грижата за угледот на институцијата, еднаквиот третман на странките, доверливост кон информациите, стручниот и професионален однос кон работата и љубезноста се уште некои етички принципи кои покажуваат висок степен на практика потенцирано од испитаниците.

Замји членки на ЕУ	Фреквентност	Процент	Кумулативна проценка
-Официјалните вредности се многу лесно препознатливи	5	17,9	17,9
-Официјалните вредности се лесно препознатливи	17	60,7	78,6
-Официјалните вредности се тешко препознатливи	6	21,4	100,0

**Табела 10. Етичките вредности во праксата на земјите членки на ЕУ** (од студијата спроведена од страна на асистент сениор Тимо Моиланен и Проф. Ари Салминен во соработка со ЕУПАН и ХРВГ - КОМПАРАТИВНА СТУДИЈА ЗА ЕТИКАТА ВО ЈАВНИОТ СЕРВИС НА ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА, 2006)

Р. Македонија	Фреквентност	Процент	Кумулативна проценка
-Се целосно присутни	132	37,07	37,07
-Во голем степен се присутни	77	21,6	58,67
-Постојат во одреден степен	56	15,7	74,37
-Постојат во мал дел (на маргините)	37	10,3	84,67
-Практично не постојат	54	15,1	(99,77)100

**Табела 11. Етичките вредности во праксата на јавната администрација во Р. Македонија** (од истражувањето спроведено за целите на овој магистерски труд)

Во *Табела 10 и 11*, прикажани се етичките вредности препознаени (присутни) во земјите членки на ЕУ и Р. Македонија. Доколку ги земеме првите три параметри од Табелата 11 (Р. Македонија), ќе забележиме високи 74,37% во кој етичките вредности/принципи во јавната администрација на Р. Македонија се препознатливи, на сметка на 25,4 проценти кои што укажуваат на тешкото препознавање на истите. Во администрациите на земјите од ЕУ, ситуацијата изгледа вака: 78,6% одпаѓаат на вредностите кои се лесно препознатливи, додека 21,4% во кои етичките вредности се тешко препознатливи.

Во анализата спроведена по добиените резултати за присуство на општествената одговорност кај јавните службеници, даден е одговор на 5 прашања на кој испитаниците имаа можност да одговорат. Свкупниот впечаток за постоењето и практикувањето на оваа проблематика во јавните институции е дека таа постои, но не и во посакуваната мера, иако со се позачестен интензитет во последно време. Особено се истакнува „денот на дрвото“ како една од најзабележливите активности со кој илјадници садници дрва се засадуваат секоја година во име на заштита и збогатување на животната средина, преку која администрацијата ја манифестира општествената одговорност. Испитаниците потенцираат дека и во случаи кога ја има, општествената одговорност е политика(практика) спроведена од повисоките кругови на власт, и во која тие не се моќни да делуваат.

Граѓаните пак во ова истражување, дадоа малку поинакви ставови во врска со етичноста во работата на јавните службеници.

Тие сметаат дека однесувањето на вработените во јавната администрација за време на работното време е неприфатливо, покажуваат сериозни знаци на незаинтересираност, скромна желба за услужливост и не сите граѓани се услужени подеднакво. Од она што се забележува и во анкетата спроведена врз јавните службеници и онаа на граѓаните, е дека *партиската припадност* е видно присутна во редовите на јавната администрација и дека истата во голема мера го руши угледот и етичноста на јавните службеници. (Слика 2.)



Слика 2. Пирамида на неетички практики на јавните службеници

## 8. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

„Не постои добар начин за да се направи нешто лошо“ - Harold S. Kushner

“Личноста не ги конституира вредностите, туку вредностите ја конституираат личноста!” - Ханс Јонас

Дека етичките практики и практиките на општествена одговорност и тоа како влијаат во работата на јавните службеници, покажа овој труд, со сите негови содржини, компаративната анализа и емпириското истражување.

Воведниот дел, даде краток историски приказ за моралот и почетоците на етиката и општествената одговорност, за моралната автономија на личноста и аспектот на знаење како фундаментална основа за развој на етичноста. Етиката и општествената одговорност во јавните администрации бележат сериозен чекор напред во почетоците на 70 години од минатиот век.

Видовме дека новиот приод кон професионалната етика и општествената одговорност во јавната администрација се фокусира на важноста на етиката во новите практики за управување (приватизацијата, децентрализацијата, дебиروقратизацијата, дегенерирање на буџетите, граѓанското партнерство) што во суштина се техники и практики во новиот јавен менаџмент, главно составен од приватниот сектор и се повеќе гледан како глобален феномен. Овие концепти го префрлаат акцентот од традиционалната јавна администрација до јавниот менаџмент кој ја поставува етиката на централна позиција. *Целта на јавната служба е во целост да ги исполни основните граѓански барања.*

Современата етика во јавната служба, е фокусирана на процесот во кој јавниот службеник носи одлука во рамките на бирократски-организираниот систем. Како клучно во зачувувањето на институционалниот интегритет во јавната сфера, претставува професионалното и според норми постапување на јавниот службеник. Тоа би значело постапување во насока како не би направил некоја грешка(немарност, некомпетентност), ниту пак би направил прекршок кое би ја нарушило јавната доверба (корупција, непотизам итн.), а истовремено одговорност во вршењето на должноста кои како службеници на народот ја имаат во демократска смисла.

Сериозен пристап и насока во решавање на етичките проблеми во јавната администрација денес дава „етичката рамка“ претставена од холандското претседателство за јавниот сектор на земјите членки на ЕУ од 2004 година. Оваа рамка, која ги обедини вредностите кои се сметаат за главни сегменти на етичноста во сите земји членки, даде основа преку која би се превземале понатамошни политички мерки во сузбивање на сите неетички практики во јавната администрација. Преку посебна глава, во овој труд беше претставено како се практикува оваа рамка и во кои земји со

колкав интензитет се спроведени мерките за заштита и борба со неетичките практики. Резултатот беше очигледен по многу нешта. За постарите земји членки на унијата, вредностите и стандардите промовирани со етичката рамка веќе добро и вешто се вклопиле во тамошниот систем, додека пак примерот со поновите земји членки даде поинакви резултати. Немоќта со која се справуваат земјите членки тукушто влезени во Унијата беше очигледен особено во фактот што практикувањето и традицијата на справување со одредени предизвици и етички проблеми во овие земји не бил предходно доволно присутен. Во соочувањето и справувањето со крупните и разорни облици на неетичност (корупција, конфликт на интереси) меѓу кои спаѓа и Р. Македонија, праксата на справување со овие престапи не покажа задоволителни резултати. Во понатамошното истражување се покажа и потврди фактот дека Р. Македонија ги лечи болестите кои се карактеристични за недоволно развиените земји, земји излезени од транзиција и со недоволно искуство и традиција во практикувањето демократија. Тоа најубаво го одсликува невладината Транспарентност – Македонија, чии интерес од доменот на транспарентноста, јавното добро и искоренувањето на корупцијата, потврдија сериозни проблеми со јавната администрација ширум нашата држава. Подоцна истите тие ставови на Транспарентност - Македонија, во голем дел се потврдија и во делот од трудот наменет за анализа и интерпретација на резултатите од емпириското истражување спроведено во јавните институции на Р. Македонија. Најголема закана за јавната администрација во Р. Македонија претставуваат партиските вработувања, а со тоа губењето на квалитетот и довербата во јавните институции.

Но, се дојде и до позитивни сознанија за етичноста и општествената одговорност во јавната администрација на Р. Македонија. Забележан е евидентен напредок во делот на политиките на јавната администрација во последниве неколку години преку разни проекти и програми за се повисоко издигнување на етичката свеста и свеста за општествено-одговорно делување. Забележан напредок во овој контекст беше евидентирано и од истражувањето кое беше спроведено за целите на овој труд. Испитаниците изненадно, позитивно говорат за примената на етичките принципи но и за општествената одговорност во рамките на своето работно место. Особено се говори за отсуството на *дискриминација* од секаков тип, а како општествено одговорни практики, се поприсутни во сферата на јавното делување се наведуваат *хуманитарните акции, грижата и помошта за социјално загрозените лица, развојот на спортот, културата, екологијата, здравството итн.*

Од сето погоре напишано, може да се заклучи следново:

Етичките практики влијаат силно врз посветеноста на вработените и менаџментот.

Од тие причини, идејата за овој труд, каде акцентот е ставен на клучните карактеристики на етиката и општествената одговорност во јавниот сектор, покажа

неминовно влијание на ефикасното работење и позитивните импликации во општеството, како и причинител за истите.

Поседувањето на високи етички стандарди значи взаемна почит и издигнување на нивото на задоволство на вработените на повисоко ниво. Поставувањето на стандарди во работењето и нивното почитување, го подигнува нивото на ефективност во работењето и лојалноста спрема институциите на државата.

Предметот на истражување во овој труд - „спроведувањето на етичкиот кодекс и свеста за општествената одговорност на јавните службеници преку нивната посветеност, ефикасност во извршувањето на задачите, меѓусебната почит, како и функционирањето на институциите и јавната администрација во целина се покажа сосема оправдан и детално разгледан.

Основната цел на ова истражување да се идентификува присуство/отсуство на етиката и општествената одговорност во јавниот сектор, истите да се образложат и истражат, да се утврди колкав е нивниот придонес за функционирањето на јавната администрација (преку јавните службеници, начелата за управување со етиката во јавните служби, етичкиот кодекс итн) беше остварена.

...

Општите и посебни хипотези претставени и во поднасловот „Истражувачки дел“ од трудот, преку добиените резултати може да се резимираат на следниов начин:

(Општи хипотези)

*Целокупното општество, неговите стандарди, морални вредности, културата и традицијата кои се дел од него, претставуваат општи детерминанти во етичкото однесување и општествената одговорност на јавните службеници. Ова е честа застапена теза која е општо позната и која немора посебно да се докажува, а која сепак е поткрепена и со овој научно истражувачки труд.*

*Македонија како земја во развој, излезена од период на транзиција, осиромашена во вредносниот систем, страда од низа неетички практики кои се дел од општествено-политичкото живеење денес (корупција, конфликт на интереси, нетранспарентност итн). За оваа теза, посебен осврт дава и компаративната студија за земјите членки во ЕУ, во кој земјите како Бугарија и Романија, класифицирани како земји-нови членки на ЕУ(2004) и излезени од период на транзиција се соочуваат со проблеми какви што се соочува и денес нашата република. Во понатамошниот дел од трудот, каде се зборува поопширно за јавната администрација во Р. Македонија, се потврдува фактот за тешкотиите во модерниот свет со кои се соочува нашата земја, преку извештаите на бројни невладини и меѓународни организации кои ги следат*

државите со кривка демократија („Транспарентност – Македонија“, „Фридом Хаус“, „Европската комисија“, „Стејт Депарментот“ и др.).

*Етиката и општествената одговорност подеднакво влијаат во носењето одлуки и се „главни детерминанти во ефикасното работење на јавните службеници“!* Оваа теза, воедно и „основна“, посебно се потврди со истражувањето кое беше спроведено врз јавните службеници, каде тие недвосмислено ја потенцираа важноста на улогата на професионалната етика и општествена одговорност во работењето и службената дејност која ја полагаат. Во делот од општествената одговорност, како пример за ефикасно работење во јавната администрација, јавните службеници особено ја нагласија заложбата од страна на владата и јавните институции да бидат промовирани серија на мерки и акции во кои се нагласува важноста на општествената одговорност, преку заштита на животната околина, социјални мерки за загрозените, подигнување на степенот на образование, поттик за помладите да се образуваат итн.

*Постојат два дијаметрално спротивни ставови кога е во прашање етичноста и општествената одговорност на јавните службеници. Едниот кој ги претставува граѓаните корисници на услугите на јавниот сектор и другиот во кои спаѓаат самите јавни службеници.* Граѓаните со повисок степен на критичност гледаат кон работата на јавните службеници, додека пак јавните службеници во голема мера гледаат исправност и етичност во своето работење. Ова тврдење се потврди, преку прашалникот пополнет од страна на граѓани селектирани по случаен избор и со главна цел - да се дојде до некакво сознание за нивните ставови во врска со работата на јавните службеници. Резултатите од истите, беа во голема мера критички настроени за разлика од резултатите од анкетните прашалници пополнети од страна на службените работници.

(Посебни хипотези)

*Етиката и етичкиот кодекс го детерминира и насочува функционирањето на поединците и го намалува ризикот од неправилности при работењето.* Присуството на етички кодекс во јавната администрација го зголемува човечкиот потенцијал и води кон ефикасно искористување на човечките ресурси; Оваа посебна теза, се надоврзува со третата општа хипотеза и ни ја укажува важноста на присуството на етичките вредности во работата на јавните службеници, како најголем фактор во успешното работење и борбата против неетичките практики. Носењето на неколку акти и документи во врска со борбата против неетичките практики, како што беше и формирањето на Комисијата за спречување и борба против корупцијата, придонесе повеќе за осознавање на ваквите неправилности и го насочува поединецот кон поисправни и етички одлуки при работењето. Преку низа проекти и програми подпомогнати од државните институции, изминатиот период беше исто така средиште

на јавни дебати и поттикнување на праксата на градење свест за општествено-одговорните и етички практики.

*Присутството на етички/морален кодекс во институциите на јавната администрација, дополнително придонесува за посветеноста, задоволството како и професионалното работење на јавните службеници.* Кога вработените воочуваат оти вредностите, како чесност, почит и доверба, често се применуваат на работното место, тогаш тие чувствуваат помал притисок да вршат компромис во однос на етичките стандарди, поретко се сведоци на неетичко однесување, позадоволни се и имаат повисоко мислење за сопствената вредност. Оваа теза како и во многу светски трудови кои пишуваат за оваа проблематика, зазема свое место во овој труд и уште еднаш ја потврдува важноста на етичката димензија во професионалното делување.

*Постои разлика во степенот на практика на одредени етички вредности/принципи наспроти други.* Како што беше прикажано и во анализата на резултатите од истражувањето, едни вредности или пак неетички практики (корупција, конфликт на интереси, политичка непристрасност) беа во различен сооднос (поголем интензитет) застапени во однос на други (грижа и углед за институцијата, доверливост на информации, дискриминација... ) во работата на јавните службеници. Истото важи и за практикувањето на општествена одговорност, каде на сметка на се позачестените акции за заштита на животната средина и хуманитарните акции, јавните службеници во немоќ говорат за нивното неучество и немање можност за општествено-одговорно делување на нивното работно место.

...

Трудот е во насока да им обезбеди информации на менаџерите за тоа како да ги препознаат лошите вредности, присутството на неетичност кај вработените, како да стимулираат повисоко ниво на етичност меѓу работниците и како да ја засилат општествената одговорност на самата институција во услови кога се детектирани негативни ставови во јавноста во врска со работата на јавната администрација. Сознанијата од истражувањето ќе помогнат и при откривањето на причините и факторите кои водат кон евентуално ниско ниво на етичност и општествена одговорност кај должноста јавен службеник.

Ова истражување треба да претставува модел за спроведување на понатамошни редовни мерења и студии на тема професионална етика и општествена одговорност на вработените во јавниот сектор, но и модел за понатамошно истражување за јакнење на свеста за важноста на овие два конструкти.

## ЛИТЕРАТУРА

Bercu, Ana-Maria, & Onofrei, M. (2011) *Social Responsibility – Value for European Administrative Space*. Посетено на 13.06.2013, достапно на <http://ideas.repec.org/p/nsu/apasro/364.html>

Best practice in combating corruption. (2004, May) Посетено на 18.09.2013, достапно на <http://www.osce.org/eea/13738>

Bossaert D., & Demmke C. (2005). Main Challenges in the Field of Ethics and Integrity in the EU Member States. *The European Institute of Public Administration*, p. 270.

Buble, M. (2000). *Management*. Split: Ekonomski fakultet.

Čičin-Šain, D. (2006). Skripta iz Osnova menadžmenta. Посетено на 28.08.2013, достапно на <http://www.ponude.biz/knjige/o/osnove-menadzmenta.pdf>

Claire, A., Shanks, T., S.J., & Meyer Michael J. (2012) *Thinking Ethically: A Framework for Moral Decision Making, Developed by Manuel Velasquez*. Посетено на 06.08.2013, достапно на, <http://www.scu.edu/ethics/practicing/decision/thinking.html>

Cooper, T. (Ed.) (2001). *Handbook of Administrative Ethics (Public Administration & Public Policy)*. New York: Marcel and Dekker, Inc.

Dubnic, J.M. & O`Kelly, C. (2005). Accountability Through Thick and Thin: Making Assessments and Making Cases. In *Ethics in public management*, 2nd edition, edited by H. George Frederickson and Richard K. Ghere (M.E. Sharpe, 2005), chapter 7, pp. 139-162.

Ethics Resource Center. (2000), *National Business Survey: How Employees Perceive Ethics at Work*. Washington, DC: Ethics Resource Center. 5. Посетено на 28.10.2013, достапно на <http://ethics.org/files/u5/nbes-final.pdf>

Европска мрежа на Национални кореспонденти за ЦАФ и Европски ресурсен центар за ЦАФ при ЕИРА ЗАЕДНИЧКА РАМКА ЗА ПРОЦЕНКА – ЦАФ (2013) Подобрвање на организацијата преку самопроценка. Посетено на 15.04.2013, достапно на [http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF\\_2013\\_MK.pdf](http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF_2013_MK.pdf)

Frederickson, H. G., Ghere R., K., & Sharpe, M.E. (2005). *Ethics in public administration*. New York: M.A. Sharpe, Inc.

Gençkaya, Ö. F. (2009) *Conflict of Interest, Ethics for the Prevention of Corruption in Turkey*, Academic Research Report, COEEU.

Jaworski, B.J., & Kohli, A.K. (1993). Market Orientation: Antecedents and Consequences. *Journal of Marketing*. No.57, 53-70.

Moilanen, T., & Salminen, A. (2006) Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States- A report from the Human Resources Working Group, EUPAN.

Morris, T., & Jonas, H. (2013) *Ethic of Responsibility: From Ontology to Ecology*, New York: State University.

Radhika, D. (2012, March). Ethics in public administration. *Journal of Public Administration and Policy Research*, Vol. 4(2), 23-31.

Snell, B. (1986). *Die Entdeckung des Geistes*. Göttingen: Vandenhoeck and Ruprecht.

Values and Ethics Code for the Public Sector (2003). Canadian Government, Treasury Board of Canada Secretariat. Посетено на 18.09.2013, достапно на [https://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/hrpubs/tb\\_851/vec-cve-eng.pdf](https://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/vec-cve-eng.pdf)

Van Maanen, J. & Barley S.R. (1984). Occupational Communities: Culture and Control in Organizations in B. Staw and L.Cummings, (eds.) *Research of Organizational Behavior*, vol. 6, Greenwich, CT:JAI Press, pp. 287-365.

Velasquez, M., Andre, C., Shanks, T. & Meyer, J. M. (2012) *Thinking Ethically: A Framework for Moral Decision Making*, Markkula Center for Applied Ethic, Посетено на 18.11.2013, достапно на <http://www.scu.edu/ethics/practicing/decision/thinking.html>

Vitell, J.S., & Davis, D. L. (June,1990). The relationship between ethics and job satisfaction: An empirical investigation, *Journal of Business Ethics*. Volume 9, Issue 6, 489-494.

Vlastos, G. (1991). *Socrates. Ironist and Moral Philosopher*. Cambridge: Cambridge University Press.

Akademik MK. (2013). *Македонија е на 67 место од 177 држави според индексот на корупција*. Посетено на 09.10.2013, достапно на <http://www.akademik.mk/makedonija-e-na-67-mesto-od-177-drzhavi-sporod-indeksot-na-koruptsija>

Влада на Република Македонија. (2012) Форум за општествена одговорност – еднакви права за сите вработени, Посетено на 28.10.2013, достапно на [www.vlada.mk](http://www.vlada.mk)

Влада на Република Македонија. (2013) За заштита и унапредување на животната средина и природата, Посетено на 28.10.2013, достапно на [www.vlada.mk](http://www.vlada.mk)

Генчкаја, О. Ф. (2004). Правна рамка на конфликтот на интереси кај јавната администрација во Турција. Посетено на 11.12.2013, достапно на <http://www.scribd.com/doc/193473069/>

Државна комисија за спречување на корупција на Република Македонија. (2008, септември). *Водич за управување со судир на интереси*. Посетено на 11.12.2013, достапно на [www.DKSK.org.mk](http://www.DKSK.org.mk)

НВО Инфоцентар. (2010, април) *Водич низ Етичкиот Кодекс на функционерите од локалната самоуправа во Република Македонија-односи со јавноста за транспарентна локална самоуправа*, Скопје.

Служба за јавно управување. Начела за управување со етиката во јавните служби – препорака од ОЕЦД. (1998, мај). Посетено на 09.06.2013, достапно на <http://www.jpacademy.gov.mk/upload/GRECO/>

Службен весник на Република Македонија, бр. 106 (2013), Закон за јавни службеници – консолидиран текст, достапно на [http://www.ads.gov.mk/WBStorage/Files/ZJS\\_konsolidiran\\_106\\_2013.pdf](http://www.ads.gov.mk/WBStorage/Files/ZJS_konsolidiran_106_2013.pdf)

Службен весник на Република Македонија, бр. 133 (2011). *Етичкиот кодекс за јавните службеници*. Влада на Р. Македонија, Агенција за државни службеници.

Службен весник на РМ, бр. 72 (11.06.2007), Кодекс на полициска етика, достапно на <http://www.mvr.gov.mk/Uploads/kodeks%20na%20policiska%20etika.pdf>

Службен весник на РМ, Бр. 67/10 (15.09.2010), Кодекс на етика на вработените во судската служба, изработен од страна на „Советот за судска служба на Р. Македонија“, достапно на <http://www.pravo.org.mk/documentDetail.php?id=5082>

Транспарентност-Македонија. (2013) *Месечен извештај за октомври 2013 за состојбите во борбата противкорупцијата и криминалот и состојбата со транспарентноста во општествот*. Посетено на 04.11.2013, достапно на [http://www.transparentnost-mk.org.mk/Upload/dokumenti/Izvestaj\\_za\\_oktomvri\\_2013\(1\).pdf](http://www.transparentnost-mk.org.mk/Upload/dokumenti/Izvestaj_za_oktomvri_2013(1).pdf)

Шасивари, Ј. (2006) *Корупција на официјалните лица како сериозна закана за правната држава на Република Македонија*. Посетено на 11.10.2013, достапно на [http://www.fes.org.mk/pdf/Jeton Shasivari](http://www.fes.org.mk/pdf/Jeton%20Shasivari)

Шуклев, Б. (2004). *Менаџмент*. Скопје: Економски факултет.