ПЛАНОВИТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ – КАКО МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈА И СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Автор: проф. д-р Ивана Шумановска-Спасовска[1]

март, 2021

[1] Вонреден професор на Правниот факултет „Јустинијан Први" во Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј" во Скопје

Содржина

1. Вовед ... 3
2. Основни поими значајни за интегритетот на институциите од јавниот сектор ... 4
   2.1. Дефиниција за корупција ... 4
   2.2. Дефиниции за интегритет ... 5
   2.3. Поим на план на интегритет ... 6
   2.4. Ризикот за интегритет ... 7
3. За потребата од изготвувањето на План за интегритет ... 9
   3.1. Овластувања кои би требало да ги има ДКСК ... 13
4. Компаративни искуства во однос на воведување на плановите за интегритет ... 15
5. Заклучок ... 17
6. Референци ... 19

Овој документ е подготвен со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во овој документ му припаѓаат на авторот и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

1. Вовед

Јакнењето на интегритетот на институциите е особено значајна тема како за процесот за реформи во јавната администрација, така и за спречување на корупцијата. Ова е тема која ги засега интересите на институциите, на вработените, на граѓаните, на приватниот сектор. Тема која е значајна за демократскиот, општествениот и економскиот развој на една држава.

Имено, на оваа тема постојано се говори, истражува и пишува. Кога ќе се спомене транспарентност во работењето на институциите, одговорност, отчетност, етично работењето на вработените или професионална и деполитизирана администрација сето тоа укажува на интегритет во институциите. Затоа што делотворното спроведување на овие принципи во работењето на администрацијата има непосреден ефект во јакнењето на интегритетот, односно остварување на квалитетна администрација и органи во кои корупцијата е сведена на минимално ниво.

Со оглед на тоа дека целта на Република Северна Македонија (РСМ) е влез во Европската Унија, во континуитет се спроведуваат и реформите во јавната администрација, како што се нормативните, институционалните и кадровските реформи.

Но, она што постојано недостасува, а на коешто постојано се укажува е дека имаме добри законски решенија, но дека немаме ефективна имплементација на решенијата. Дека de lege lata се направени чекори и решенија со кои се отстрануваат ризиците од корупција, но de lege ferenda во праксата повторно се соочуваме со можности за појава на корупција.

Консеквентно на ова, сметаме дека главната улога во имплементацијата ја има секој орган одделно и секој вработен поединечно во своето работење. Оттука и интегритетот го разгледуваме и од индивидуален и од институционален аспект. Индивидуален аспект е кога се однесува на поединците, односно кога бараме интегритет во работењето на функционерите и вработените, а институционално кога се јакнат капацитетите на органите и кога тие работат независно, транспарентно, одговорно.

Во однос на мерките за спречување на корупцијата кои можат да бидат од превентивен и репресивен карактер, сметаме дека акцент треба да се стави не само на санкциите, туку уште повеќе на превенцијата. Затоа што механизмите кои имаат превентивен карактер имаат превентивно дејство за да се нотираат и спречат ризиците од корупција. Оттука, и нивната улога е сè позначајна кога станува збор за јакнењето на интегритетот на институциите и спречување на корупцијата.

Со оглед на тоа, во овој документ ќе бидат анализирани плановите за интегритет како алатка за спречување на корупцијата и јакнење на интегритетот во јавниот сектор, која пред сѐ има превентивен карактер. Планот за интегритет претставува всушност моќна алатка, механизам или метод со кој секоја институција ги прибира сите информации кои се однесуваат на јакнењето на интегритетот во работењето на институциите, како што е утврдување на области кои се најподлежни на корупктивни дејства, а тоа се: дискреционите овластувања, вработувањето на кадрите, јавните набавки, примената на законите, финансиите и други области подложни на корупција. Воедно, со плановите за интегритетот се утврдуваат и ризиците за корупција, се предлагаат мерки за спречување на корупција и на крај се обезбедува и вршење на контрола над спроведеното.

Оттука, во трудот ќе го утврдиме поимното определување на плановите за интегритет, нивното значење и улога, содржината на плановите, но ќе бидат наведени и компаративните нормативни решенија кои во своите одредби веќе ги имаат инкорпорирано овие планови.

2. Основни поими значајни за интегритетот на институциите од јавниот сектор

2.1. Дефиниција за корупција

Транспаренси интернешнл (Transparency International) наведува дека корупцијата претставува злоупотреба на доверени овластувања за приватни цели. Светска банка ја дефинира корупцијата на сличен начин - како злоупотреба на јавната функција во приватна цели. Организација за економска соработка и развој (ОЕЦД) ја дефинира корупцијата како „активна или пасивна злоупотреба на јавните овластувања од службени лица (назначени или избрани) заради стекнување приватни финансиски или какви било други придобивки“, додека некои независни автори корупцијата ја дефинираат како кршење на принципот непристрасност“ (Vito Tanci) или како девијантно однесување на индивидуа во однос на неговата официјална функција“ (Nye и Khan).[2]

[2] Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji” (PACS): www.coe.int/pacs, Tehnički dokument Metodološki vodič za analizu rizika, Pripremili Robert Murill, ekspert Saveta Evrope, i Lado Laličić, Sekretarijat Saveta Evrope Maj 2013, https://rm.coe.int/16806ecc12

2.2. Дефиниции за интегритет

Во однос на поимно определување на интегритетот постојат повеќе начини во однос на неговото дефинирање. Според некои автори дефинирањето се заснова на збир на вредности, некаде е засновано на етика, доверба, почитување на закони.

Во Србија најзастапена дефиниција е следната: Интегритетот е збир на вредности и постапување на органите од јавниот сектор, другите организации и правните лица кои овозможуваат јавните функционери, вработените и работно ангажираните да ги почитуваат законите, етичките кодекси и етички дејствуваат со цел избегнување на корупција и подобрување на работата.[3]

Интегритетот е основа за заслужување и одржување на јавната доверба преку: служење на јавниот интерес, одговорно користење на овластувањата за целта и на начинот на кој се наменети, постапување со чесност и транспарентност, донесување аргументирани одлуки без пристрасност следејќи фер и објективни процеси коишто спречуваат и решавање на неправилно однесување, обелоденување факти без нивно криење или изобличување, не дозволувајќи влијание врз одлуките или постапките од лични или приватни интереси.[4]

Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) го дефинира „интегритетот на јавниот сектор“ како „примена на вредности, принципи и норми во секојдневното работење на организациите од јавниот сектор“.[5]

Препораката на ОЕЦД за јавниот интегритет го дефинира јавниот интегритет како упатување на конзистентено усогласување и придржување кон споделените етички вредности, принципи и норми за придржување и давање приоритет на јавниот интерес пред приватните интереси во јавниот сектор.[6]

Во Република Северна Македонија поимот е дефиниран во Законот за спречување на корупција и судир на интереси (согласно член 8 став 7). Овде под поимот „интегритет“ се подразбира законито, независно, непристрасно, етичко, одговорно и транспарентно вршење

---

[3]Смернице за израду и спровођење плана интегритета, "Службени гласник РС", бр. 95 од 30. новембра 2016, 56 од 7. јуна 2017, https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/drugidrzavniorganiorganizacije/smernica/2016/95/1/reg

[4] https://www.insightsonindia.com/2019/04/05/7-delineate-role-of-integrity-and-impartiality-in-public-administration-250-words/

[5] Integrity of the Public Sector and Controls: A new challenge for global administrative law? Elisa D’Alterio, https://academic.oup.com/icon/article/15/4/1013/4872577?login=true

[6] Audit of Ethics in Public Sector Organisations, https://www.sayistay.gov.tr/en/Upload/files/Ethics/Guidelines%20to%20audit%20ethics.pdf

на работи со кои службените лица го чуваат својот углед и угледот на институцијата во која се одговорно лице, односно се вработени, ги елиминираат ризиците и ги отстрануваат сомневањата во можноста од настанување и развој на корупција и со тоа обезбедуваат доверба на граѓаните во вршењето на јавните функции и во работата на јавните институции.[7]

2.3. Поим на план на интегритет

План на интегритет е документ кој претставува резултат на постапката за проценка на сопствениот интегритет на институцијата.[8]

„Плановите за интегритет се превентивен метод за утврдување на правен и етички квалитет на работата на владата и другите институции. Тоа се прави според моделот на идентификување на чувствителни активности во организацијата, со цел да го зголеми степенот на отпор на институцијата од појава на непотизам, клиентелизам, конфликт на интереси и други корумпирани појави. Планот се состои од неколку клучни активности: проценка на нивото на ризик од корупција, идентификување на потенцијалните точки на корупција, проценка на потенцијалното влијание на корупцијата и проценка на ефективноста на претходните антикорупциски мерки. Главната цел е да се постигне одредено ниво на антикорупциска култура во државните институции, но и во другите делови на општеството. Плановите за интегритет се една од антикорупциските мерки и претставуваат збир на законски и планирани конкретни мерки, кои се спроведуваат со цел да се елиминираат идентификуваните ризици од корупција во рамките на организацијата, како целина или дел од организацијата.“[9]

Планот за интегритет е стратешки и оперативен документ, кој се базира на резултатите од процесот на проценка на ризикот за интегритет за сите работни процеси во

[7]https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/Zakon_za_sprecuvanje_na_korupcija_i_sudirot_na_interesi.pdf, Закон за спречување на корупција и судир на интереси, Сл. Весник бр.12 0д 2019

[8] Чл. 3, Смернице за израду и спровођење плана интегритета, "Службени гласник РС", бр. 95 од 30. новембра 2016, 56 од 7. јуна 2017, https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/drugidrzavniorganiorganizacije/smernica/2016/95/1/reg

[9]Приручник за израду плана интегритета, https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/Documents/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B8%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B0%20%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B0_150811584.pdf

институцијата. Планот на интегритет ѝ служи на институцијата во идентификувањето, проценката и спречувањето на вкупните ризици што влијаат на интегритетот на институцијата и на лицата кои работат во неа. Планот за интегритет е документиран процес кој го проценува нивото на ранливост на институцијата и нејзината изложеност на корупција и неетички и непрофесионални практики. План за интегритет ќе обезбеди концептуална рамка за политиките и мерките за спречување на повреда на интегритет на јавните службеници и вработените, како и да ги следат ефектите од мерките спроведени во јавна установа. Покрај тоа, планот е работен документ кој дефинира конкретни мерки за решавање на ризиците од интегритет и постигнување на стратешкото и специфични цели на институцијата.[10]

Планот за интегритет е алатка за управување со ризици од корупција и ризици за интегритет. Индивидуалните организации служат како доказ дека Планот за интегритет може да биде многу ефикасна алатка, но неговите перформанси навистина зависат од тоа колку е обучен некој да го користи.[11]

„Плановите за интегритет се инструменти од регулаторна и практична природа за отстранување и спречување на појава и развој на корупција во рамките на институциите. Плановите за интегритет се дел од заедничките напори за борба против исклучувањето, нееднаквоста и недовербата во јавните институции. Овие три „болести“ ја сумираат цената на корупцијата. Во овој контекст, плановите за интегритет не само што ќе ја зајакнат способноста на институциите да ја спречат корупцијата преку лекување на нејзините симптоми, туку исто така ќе овозможат култура на јавно управување што ги става етиката и интегритетот како камен-темелник на доброто управување.“[12]

2.4. Ризикот за интегритет се дефинира како ефект на несигурност врз (организациските) цели предизвикани од кршење на корупцијата и интегритетот (адаптиран од ISO Водич 73: 2009, дефиниција).[13]

---

[10] Integrity Risk Assessment Methodology for Institutions of Central Government, June 2020, https://drejtesia.gov.al/wp-content/uploads/2020/10/Integrity-Risk-Assesment-Methodology-for-Central-Government-.pdf

[11] https://www.kpk-rs.si/en/preventing-corruption/integrity-plan/

[12] https://idmalbania.org/the-integrity-plan-a-new-perspective-in-the-fight-against-corruption-october-2020/

[13] Priručnik o planiranju integriteta i upravljanju integritetom, 2015, https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/undp-manual-layout-Serbisht.pdf

Една од целите на Конвенцијата на ОН согласно член 1 е да промовираат интегритет, отчетност и правилно управување со јавните работи и јавната сопственост. Додека, во член 5 од Конвенцијата се уредуваат политиката и практиката за спречување на корупција. Согласно овој член е предвидено:

1. Секоја договорна држава, во согласност со основните принципи на својот правен систем, разработува и применува или одржува ефективна, координирана политика за спречување на корупција со која се унапредува учество на општеството и се одржуваат принципите на владеењето на правото, доброто управување со јавните работи и јавниот имот, интегритет, транспарентност и отчетност.

2. Секоја држава членка ќе се обиде да воспостави и промовира добра практика насочена кон спречување на корупција.

3. Секоја членка ќе се обиде периодично да ги проценува релевантните правни инструменти, административни мерки насочени кон утврдување на нивната соодветност за спречување и борба против корупцијата.

4. Договорните држави соработуваат, соодветно и во согласност со основните принципи на нивните правни системи едни со други и со релевантни меѓународни и регионални организации за подобрување и развој на мерките споменати во овој напис. Оваа соработка може да вклучува учество во меѓународни програми и проекти насочени кон спречување на корупцијата.[14]

Согласно член 8 став 6 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси во РСМ, под поимот „ризик од корупција“ се подразбира кој било вид на внатрешна или надворешна слабост или постапка која претставува можност за појава на корупција во рамките на државни органи, јавни претпријатија и други институции од јавниот сектор и кој ги вклучува прашањата за судир на интереси, неспоивост на функции, примање подароци и други нелегални плаќања, лобирање, недостаток на систем за заштита на укажувачи, измами, несоодветно користење на овластувањата, дискрециони овластувања, финансирање на политички партии и кампањи спротивно на закон, тргување или

[14] Konvencija ujedinjenih nacija protiv korupcije, http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/medjunarodni-dokumenti-i-konvencije/konvencija_ujedinjenih_nacija_protiv_korupcije.pdf

недозволено користење на информации, транспарентност на постапки и документи и други прашања од значење за интегритетот.[15]

„Јавен орган“ – Согласно член 4 од Законот за општата управна постапка јавен орган претставуваат министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на Градот Скопје и општините во Градот Скопје; а „давател на услуга“ претставуваат сите правни лица кои врз основа на закон се овластени да даваат јавни услуги или услуги од општ интерес.[16]

3. За потребата од изготвувањето на план за интегритет

Консеквентно, на бројот од 1.324 институции кои се дел од јавниот сектор во Република Северна Македонија[17], може да констатираме дека една институција како што е Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) и еден функционер задолжен за за борба против корупцијата и криминалот, одржлив развој и човечки ресурси, не можат самостојно и ефективно, само тие да се справуваат со интегритетот и корупцијата. Затоа е неопходно сите институции да работат заедно, да постои нивна меѓусебна соработка и координација, односно споделување на секојдневните препреки со кои се соочуваат, мерките и препораките кои ги предлагаат и резултатите од спроведеното. За да постои континуитет во оваа соработка неопходно е да се обезбеди еден дигитален систем во кој секоја од институциите ќе ги внесува и споделува своите информации и податоци. За оваа цел секако дека ни е потребен и еден унифициран пристап или одредена база на неопходни податоци кои треба да се внесуваат, а кои би биле заеднички за сите институции и една база со податоци релевантни за институции по соодветни области за кои се формирани. Секако дека

[15]https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/Zakon_za_sprecuvanje_na_korupcija_i_sudirot_na_interesi.pdf, Закон за спречување на корупција и судир на интереси, Сл. Весник бр.12 0д 2019

[16] Член 4 од Законот за општата управна постапка, консолидиран текст: Закон за општата управна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015). Одлука на Уставниот суд на Република Македонија бр. 94/2017 од 28 март 2018 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 65/2018., https://dzlp.mk/sites/default/files/u4/zakon_za_opshtata_upravna_postapka.pdf,

[17] Во јавниот сектор на Република Северна Македонија активни се 1.324 институции, во кои работен однос имаат засновано 132.900 лица, Годишен извештај за податоците од регистарот на вработените во јавниот сектор 2019, https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestajreg2019.pdf

овие податоци треба да се внесуваат во одреден документ, а тоа е може да биде – планот за интегритет.

Ова би претставувало едно системско решение каде од најниско ниво сите јавни органи како од локално, така и од централно ниво ќе придонесува за спречување на корупција. Односно, доколку овој превентивен механизам делотворно функционира и се почитува, тогаш далеку помалку ќе има потреба од репресивни мерки, а оставањето можност за коруптивно влијание ќе биде сведена на минимум. Односно, доколку нешто го предвидиме и спречиме уште на самиот почеток, ќе се намали и потребата од репресивни дејствувања.

Воведувањето на плановите за интегритет како обврска за институциите и нивна имплементација е широк и комплексен процес, односно континуиран процес кој постојано треба да се надградува и усовршува со оглед на материјата која треба да се следи, а тоа е се разбира жива материја која постојано е изложена на промени. Затоа е неопходно во институциите да има посебна организациона единица која ќе биде задолжена само за оваа надлежност.

Планот за интегритет, има огромно значење за остварување на успешен процес во спроведување на реформите во јавната администрација од една страна, а од друга страна за превенција и спречување на корупцијата.

Кога станува збор за реформите во јавната администрација би наспоменале само какво е нивното влијание врз остварување на принципите во јавната администрација. Имено, како главни принципи на административното право, заеднички за западноевропските земји, би можеле да ги разликуваме следниве групи: 1) сигурност и предвидливост (правна сигурност); 2) отвореност и транспарентност; 3) отчетност и 4) ефикасност и ефективност.[18] Односно, доколку знаеме дека органите на јавната администрација во своето работење треба да ги применуваат принципите на одговорност, транспарентност и професионалност, тогаш лесно може да заклучиме дека планот за интегритет позитивно влијае кон делотворно спроведување на овие принципи.

На принципот на транспарентност влијае затоа што податоците од плановите за интегритет ќе бидат информации од јавен карактер и ќе бидат јавно достапни за анализа и ќе се согледуваат активностите кои институциите ги преземаат. Во однос на принципот на

---

[18] EUROPEAN PRINCIPLES FOR PUBLIC ADMINISTRATION SIGMA PAPERS: No. 27, http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/36972467.pdf

одговорност плановите за интегритет се одразуваат на начин што ги лоцираат одговорностите како на службениците во институциите, така и на самата институција.

И на крај, во однос на начелото на професионалност, планот за интегритет има влијание на тој начин што интегритетот е непосредно поврзан со етиката, односно остварување на етичкиот кодекс на административните службеници, односно во самиот план во делот кој се однесува на кадри се наведуваат мерки кои институциите треба да ги преземат за вработување на стручни и компетентни кадри. Сето ова е во прилог на примената и на начелото на професионална етика, непристрасност и објективност кое е предвидено и во самиот Закон за вработените во јавниот сектор.

Согласно член 9 од ЗВЈС е предвидено: (1) При извршувањето на работите и на работните задачи, вработените во јавниот сектор задржуваат високи стандарди за личен интегритет, професионална етика и грижа за заштита на јавниот интерес и се придржуваат до актите кои ги уредуваат овие стандарди. (2) Вработените во јавниот сектор при вршењето на работите и на работните задачи обезбедуваат непристрасна и објективна примена на законите и другите прописи, при што на граѓаните и на правните лица им овозможуваат заштита и остварување на правата, а тоа да не биде на штета на други граѓани и правни лица, ниту во спротивност со јавниот интерес, утврден со закон (3) Вработените во јавниот сектор работите и работните задачи ги вршат политички непристрасно, без влијание на своите политички уверувања и лични финансиски интереси. (4) Вработените во јавниот сектор ги почитуваат целите, интересите, угледот и интегритетот на институциите во кои се вработени. [19] Во член 11 од Етички кодекс за административни службеници е уреден личниот интегритет, како и во овој член е предвидено дека аадминистративниот службеник со својот личен пример ги промовира вредностите како вистинитост, чесност и правичност и ги поттикнува другите административни службеници да постапуваат согласно овие вредности.[20]

Во однос на значењето кое плановите за интегритет го имаат во поглед на корупцијата, може да констатираме дека нивна улога е кон превенција на корупцијата, односно со нив се утврдуваат ризици на корупција и се предлагаат мерки за спречување на

---

[19] Член 9 од Закон за вработените во јавниот сектор - консолидиран текст, („Службен весник на Република Македонија" број 27/14, 199/14, 27/16, 35/18, 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија" број 143/19)

[20] Кодекс за административни службеници, Службен весник на РМ, бр. 183 од 12.12.2014 година

појава од коруптивни дејствија. Тоа значи дека плановите за интегритет служат од една страна како самопроцена на институциите во однос на справување со корупцијата на институционално ниво, а од друга страна и помагаат на ДКСК за мониторинг над нивната имплементација. ДКСК има непосреден увид во плановите за интегритет во секоја од институциите и вршејќи нивна споредбена анализа може да креира и понатамошни политики во кои ќе ги предложи мерките за понатамошен развој на спречување на корупцијата.

Преземање активности во насока на јакнење на личниот и институционалниот интегритет е предвидено и како една од надлежностостите на Државната комисија за спречување на корупција во РСМ, која е наведена во член 17 точка 18 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси.[21] Ова е во корелација и со главните цели на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси каде во точка 3 како една од целите е наведено јакнењето на интегритетот и отчетноста во јавниот сектор.[22]

Во прилог, на потребата од планот за интегритет, зборува и тоа што со нив се врши: поедноставување на комплицирани или елиминирање на непотребни процедури; контрола и намалување на дискреционите овластувања на раководителите; се зајакнува одговорноста на вработените; се зголемува транспарентноста во работата; се зајакнува професионалноста и етиката; се организираат обуки; се воспоставуваат стандарди; се воведува ефикасен

[21] https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/Zakon_za_sprecuvanje_na_korupcija_i_sudirot_na_interesi.pdf, Закон за спречување на корупција и судир на интереси, Сл. Весник бр.12 0д 2019

[22] 1) Зголемување на нивото на политичка одговорност и демонстрирана волја за борба против корупцијата 2) Совесно управување со политичкото влијание во јавниот сектор и спречување на политичко влијание во работата на независните тела и во постапките регулирани со закон 3) Јакнење на интегритетот и отчетноста во јавниот сектор 4) Спроведување на надлежностите во јавниот сектор на законит, транспарентен, етички, економичен, одговорен и ефективен начин 5) Обезбедување на интегритет и транспарентност при вработувањето и политиките за човечки ресурси во јавниот сектор, базирано на систем на вредности и критериуми за квалитет 6) Јакнење на надзорните и контролните механизми 7) Дигитализација во јавните служби 8) Намалување на корупцијата во јавните набавки и во процесот на доделување на грантови, субвенции и друга државна помош 9) Зајакнување на капацитетите и на посветеноста на органите за спроведување на закон, на обвинителството и судството во откривањето и санкционирање на корупцијата, како и јакнење на отпорноста на корупција во нивните редови 10) Поддржување на транспарентноста и интегритетот во приватниот сектор 11) Подигнување на јавната свест и спроведување на антикорупциска едукација и 12) Вклучување на граѓанското општество и медиумите во борбата со корупцијата во општеството и градење на личен и професионален интегритет НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ 2021-2025,
https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf

систем на внатрешна контрола; се отстрануваат неефикасните практики и неприменливите регулативи и друго.[23]

Може да констатираме дека планот за интегритет е неопходен механизам кој треба да се воведе што поскоро како обврска за институциите. Затоа што во него се инкорпорирани и вредностите и правилата според кои треба да работат институциите, а кои се од суштинско значење за јакнењето на интегритетот на вработените и органите. На овој начин, ќе ја зајакнеме и демократијата и довербата во институциите. Ова се разбира би дало резултат и на економската состојбата во општеството.

3.1. Овластувања кои би требало да ги има ДКСК

За да се воспостават плановите за интегритет како обврска за институциите кои се дел од јавниот сектор, најпрво би требало да се изврши измена и дополнување на Законот за спречување на корупција и судир на интереси во кој истите би биле предвидени, и во кој ќе треба да се наведат правата и обврските кои ќе ги имаат како ДКСК, така и институциите кои би требало да изготвуваат ваков план. Согласно компаративните искуства, ДКСК би била задолжена за изготвување на: акционен план за спроведување на мерките од планот за интегритет; модел на одлука за усвојување на извештајот за спроведување на планот за интегритет; упатства за развој и имплементација на планот за интегритет, прирачник за развој и имплементација на планот за интегритет, како и пример за развиен план за интегритет.

Во акциониот план за спроведување на планот за интегритет, пред сѐ треба да се наведе процесот на спроведување, мерките кои треба да се преземат, активности кои се неопходни за доследна имплементација на предложените мерки, фазите во извршување, роковите во кои се очекува одредена активност да биде преземена, да се наведат конкретно лицата кои ќе бидат одговорни за спроведување на мерките и активностите и на крај да се воспостават индикатори за мерење на успешноста во спроведувањето. И на крај секако дека

---

[23] Евелина Даниловић, Димитар Врачар, Младен Максимовић, Приручник за израду плана интегритета, Издавач: Министарство правде Републике Српске и Министарство унутрашњих послова Републике Српске, Бања Лука, 26. мај 2015. године
Види во: https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/Documents/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B8%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B0%20%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B0_150811584.pdf

треба да се изготви извештај од следење на исполнување на целите и активностите наведени во планот, кој ќе биде доставен до ДКСК преку електронски начин.

Со оглед на тоа, дека во планот за интегритет се наведуваат ризиците од корупција, при нивното изготвување треба да се земат предвид и дефинициите наведени, предложени во методологијата РАИ во 2015 година.[24] На пример, како ризик се смета: „ефект на несигурност во однос на целите“ (Управување со ризик ISO 31000: 2009).[25]

Како фактор на ризик се смета: „секоја одлика, карактеристика или изложеност на поединец, институција или процес што ја зголемува веројатноста за коруптивно однесување, нарушување на интегритетот, неетичко однесување или кое било друго однесување што може негативно да влијае на специфичните и општите цели на институцијата од јавниот сектор (неговиот мандат, должности) или процеси)“. Факторите на ризик од корупција пак можат да се групираат во четири главни типа, и тоа: 1) надворешни и системски контроли на институциите); 2) внатрешни (под контрола на организацијата); 3) оние поврзани со работни процеси и 4) индивидуални. Додека, најчестите ризици од корупција во јавните организации можат да бидат поделени во шест категории, како што се на пример: ризик дека државен службеник ќе преземе или ќе побара мито; ризик од злоупотреба на моќ или позиција за приватни интереси; ризик од злоупотреба на моќ или позиција за приватни интереси; ризик од незаконско или неетичко надворешно влијание или притисок врз државниот службеник; ризик од незаконско или неетичко надворешно влијание или притисок врз државниот службеник; ризик од судир на интереси.

Оттука, може да констатираме дека особено значајно прашање е и самата содржина на плановите за интегритет.

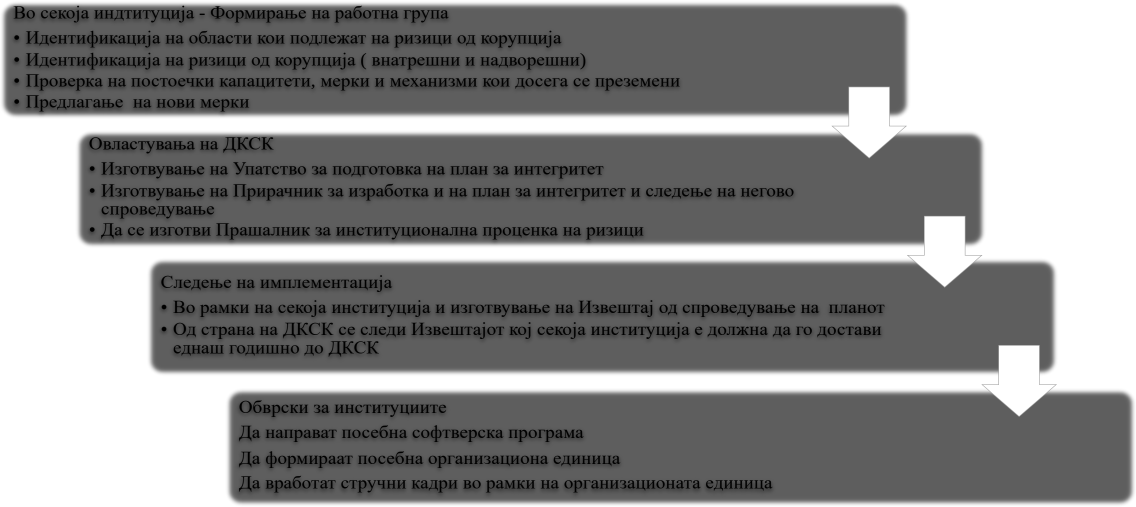
---

[24] Regionalna antikorupcijska inicijativa (2015) SEE2020 SERIES. Procjena rizika od korupcije u javnim institucijama u jugoistočnoj Evropi. Komparativno istraživanje i metodologija, prezemeno od Praktični prijedlozi i razmišljanja o Metodologiji izrade plana integriteta Procjenu napravila: Albena Kuyumdyhieva, antikorupcijska stručnjakinja, Sarajevo, decembar 2016, https://www.rai-see.org//wp-content/uploads/2015/05/Assessment-Report-on-CRA-Methodology-in-BiH-BHS-final.pdf

[25] Međunarodna organizacija za standardizaciju (2009.), ISO 31000:2009 Upravljanje rizikom — principi i smjernice, prezemeno od Praktični prijedlozi i razmišljanja o Metodologiji izrade plana integriteta Procjenu napravila: Albena Kuyumdyhieva, antikorupcijska stručnjakinja, Sarajevo, decembar 2016, https://www.rai-see.org//wp-content/uploads/2015/05/Assessment-Report-on-CRA-Methodology-in-BiH-BHS-final.pdf

Во прилог е дадена кратка шема за обврските кои би ги имале институциите при изготвувањето и спроведувањето на планот за интегритет.

План за интегритет



4. Компаративни искуства во однос на воведување на плановите за интегритет

Во овој дел од трудот се наведени компаративните искуства во однос на воведувањето на плановите за интегритет како обврска за институциите од јавниот сектор. Имено, во табела бр.1 се дадени одредби од законски решенија на четири земји кои во самите закони за спречување на корупција ги имаат предвидено овие планови. Како пример, се земени земјите од регионот и тоа Република Словенија, Република, Србија, Република Црна Гора и Република Босна и Херцеговина. Во овие законски решенија е извршено нивното поимно определување, но се наведени и обврските кои ги имаат како централната институција за спречување на корупција, така и секоја институција одделно.

1	Во Република Црна Гора, во	План за интегритет Член 71 Врз основа на проценка на подложноста на одредени работни места и работни процеси за

	Zakon o sprecavanju korupcije (Sl.list CG, br.53/2014 I 42/2017 – odluka US)[26]	појава и развој на корупција и други форми на пристрасно однесување на функционерите и вработените во јавните органи, јавниот органот донесува план за интегритет кој содржи мерки за спречување и елиминирање на можностите за корупција и обезбедува доверба на граѓаните во нивната работа . Планот за интегритет се донесува во согласност со правилата за развој и имплементација на планот за интегритет усвоени од Агенцијата.
2	Во Република Србија во Zakon o sprecavanju korupcije, "Sl. Glasnik RS", br.35/2019 I 88/2019[27]	Надлежност на Агенцијата Член 6 Агенција: 14) го надгледува усвојувањето и спроведувањето на плановите за интегритет; Член 93 Интегритетот е збир на вредности и постапки на јавните органи, други организации и правни лица кои им овозможуваат на јавните службеници, вработените и работно ангажираните во јавните органи да ги почитуваат законите, кодексите на однесување и да постапуваат етички со цел да се избегне корупција и да се подобри работата. Планот за интегритет се донесува по проценката на сопствениот интегритет и се

[26] Zakon o sprecavanju korupcije (Sl.list CG, br.53/2014 I 42/2017 – odluka US), https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_sprjecavanju_korupcije.html
[27] Zakon o sprecavanju korupcije, "Sl.Glasnik RS", br.35/2019 I 88/2019, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html

		спроведува со цел да се подобри проценетиот интегритет.
3	Во Република Босна и Херцеговина во Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције ("Службени гласник БиХ", број:103/09)[28]	Член 10 Надлежностите на Агенцијата се: р) пропишување на единствена методологија и упатства за развој на планови за интегритет и обезбедување помош на сите јавни институции во нивното спроведување.
4	Во Република Словенија Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20)[29]	Член 47 (План за интегритет) (1) Државните тела, локалните заедници на самоуправа, јавните агенции, јавните институти, јавните економски институти и јавните фондови (во натамошниот текст: лица одговорни за изготвување планови за интегритет) мора да изготват и усвојат план за интегритет во согласност со овој закон и за тоа ја известува комисијата.

5. Заклучок

Она што може да го констатираме во однос на состојбата во Република Северна Македонија во однос на мерките што се преземаат и акцентот што се става на оваа проблематика, конкретно во однос на спречувањето на корупцијата во воопшто, а конкретно и во јавниот сектор е дека во РСМ постои солидна правна рамка, добра институционална рамка и постои одредена политичка волја за справување со различните

[28] http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Zakoni/Zakon_o_Agenciji/default.aspx?id=197&langTag=sr-SP-Cyrl
[29] Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20), http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523

облици на корупција. Во однос на правна рамка во РСМ би навеле само неколку закони кои се донесени, а кои се однесуваат на корупцијата, и тоа: Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Законот за лобирање, Законот за заштита на укажувачи, Кривичниот законик, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот за заштита на личните податоци итн. Во однос на институционалата рамка формирана е посебна Државна комисија за спречување на корупција и судир на интереси, формирана како самостоен државен орган. Она што недостасува е систем на следење на имплементација на мерките. За да постои таков систем сметаме дека секоја од институциите треба да преземе соодветна одговорност за нотирањето на ризиците од корупција и предлагање на мерки за нивно спречување, а за сето тоа да се известува ДКСК како централен државен самостоен орган.

Како еден од механизмите кои сметаме дека може да биде од корист е токму воведување на планот за интегритет како обврска за институциите од јавниот сектор, односно јавните органи. Придобивките кои би се оствариле се неколкукратни. Имено, ќе се обезбеди поголем легитимитет и кредибилитетот на институциите и ќе имаме подемократски институции. Доколку се тргне од тоа дека планот за интегритет всушност претставува план за управување со интегритет, целта би била двојна. Од една страна институциите сами да се вршат проценка на справување со корупција, а од друга страна и ДКСК како клучна институција за борба против корупција да врши мониторинг над спроведување на плановите и нивната реализација. За да се има изедначен пристап неопходно е првите урнеци, упатства и прирачници да бидат изготвени од страна на ДКСК.

За да ова се оствари како прво би требало да се измени и дополни Законот за спречување на корупција и судир на интереси, во однос на прецизирање на овластувањата на ДКСК, околу спроведување на надлежноста која се однесува на јакнење на интегритет на институциите. Потоа, во рамките на ДКСК да се формира посебна организациона единица која би била задолжена за следење на мерките и резултатите. Трето, во сите институции да се формира посебна организациона единица и внатре да се вработат службеници со стручни квалификации од оваа област кои ќе работата само на прашања поврзани со корупцијата, судирот на интереси и интегритетот на вработените и органот. Четврто, при изготвување на планот за интегритет да се внимава да бидат содржани: идентификувани области и процеси кои се ризични за појава на корупција, идентификување на ризици, предлагање на мерки,

определување на одговорни лица за спроведување на планот. Заради исполнување на планот задолжително е потребно и формирање на работна група која ќе се грижи за спроведувањето. На крај треба да се изготви и извештај за спроведувањето на планот на интегритет. Исто така, заради целосна соработка и координација помеѓу институциите неопходно е изготвување на софтверско решение, кое ќе обезбеди електронско внесување на податоците и ќе помогне кон остварување на ефикасна електронска комуникации помеѓу органите.

Исто така, значајно е за изготвувањето на планот за интегритет треба да бидат задолжени сите институции кои се дел од јавниот сектор, како што се самостојните државни органи, органите на државната управа, јавните претпријатија, јавните установи, органите на единиците на локалната самоуправа и другите органи со јавни овластувања.

При тоа целта е да се воспостави ефикасен систем за превенција и репресија на корупцијата и судирот на интереси. Како и спроведување на секојдневните задачи, така и планирањето на интегритет и мониторингот над спроведување на целите во планот треба да претставуваат континуиран процес, односно треба податоците треба да се внесуваат секојдневно. Оттука, особено значајно е за оваа дејност да се предвиди посебно лице.

На крајот може да констатираме дека плановите за интегритет ќе имаат неколкукратен придонес и тоа, кон модернизација на јавната администрација, јакнењето на превенцијата од корупција и секако на исполнувањето на едни од основните принципи на работењето на јавната администрација како што се принципите на транспарентност, одговорност и отчетност, како и начелото на сигурност и предвидливост.

6. Референци

1. Audit of Ethics in Public Sector Organisations, EUROSAI May 2017, https://www.sayistay.gov.tr/en/Upload/files/Ethics/Guidelines%20to%20audit%20ethics.pdf
2. EUROPEAN PRINCIPLES FOR PUBLIC ADMINISTRATION SIGMA PAPERS: No. 27, http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/36972467.pdf
3. Евелина Даниловић, Димитар Врачар, Младен Максимовић, Приручник за израду плана интегритета, Издавач: Министарство правде Републике Српске и Министарство унутрашњих послова Републике Српске, Бања Лука, 26. мај 2015. Године Види во: https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/Documents/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B8%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B4

1%83%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B0%20%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B0_150811584.pdf

4. Integrity of the Public Sector and Controls: A new challenge for global administrative law? Elisa D'Alterio, https://academic.oup.com/icon/article/15/4/1013/4872577?login=true
5. INTEGRITY RISK ASSESSMENT METHODOLOGY FOR INSTITUTIONS OF CENTRAL GOVERNMENT June 2020, https://drejtesia.gov.al/wp-content/uploads/2020/10/Integrity-Risk-Assesment-Methodology-for-Central-Government-.pdf
6. Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji" (PACS) www.coe.int/pacs Tehnički dokument Metodološki vodič za analizu rizika, Pripremili Robert Murill, ekspert Saveta Evrope, i Lado Laličić, Sekretarijat Saveta Evrope Maj 2013, https://rm.coe.int/16806ecc12
7. Konvencija ujedinjenih nacija protiv korupcije, http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/medjunarodni-dokumenti-i-konvencije/konvencija_ujedinjenih_nacija_protiv_korupcije.pdf
8. Priručnik o planiranju integriteta i upravljanju integritetom, 2015, https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/undp-manual-layout-Serbisht.pdf
9. Praktični prijedlozi i razmišljanja o Metodologiji izrade plana integriteta Procjenu napravila: Albena Kuyumdyhieva, antikorupcijska stručnjakinja, Sarajevo, decembar 2016, https://www.rai-see.org//wp-content/uploads/2015/05/Assessment-Report-on-CRA-Methodology-in-BiH-BHS-final.pdf
10. Regionalna antikorupcijska inicijativa (2015) SEE2020 SERIES. Procjena rizika od korupcije u javnim institucijama u jugoistočnoj Evropi. Komparativno istraživanje i metodologija, prezemeno od Praktični prijedlozi i razmišljanja o Metodologiji izrade plana integriteta Procjenu napravila: Albena Kuyumdyhieva, antikorupcijska stručnjakinja, Sarajevo, decembar 2016, https://www.rai-see.org//wp-content/uploads/2015/05/Assessment-Report-on-CRA-Methodology-in-BiH-BHS-final.pdf
11. Приручник за израду плана интегритета, https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/Documents/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B8%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B0%20%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B0_150811584.pdf
12. Смернице за израду и спровођење плана интегритета, "Службени гласник РС", бр. 95 од 30. новембра 2016, 56 од 7. јуна 2017, https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/drugidrzavniorganiorganizacije/smernica/2016/95/1/reg
13. Годишен извештај за податоците од регистарот на вработените во јавниот сектор 2019, https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestajreg2019.pdf
14. Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025, https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf
15. Закон за спречување на корупција и судир на интереси, Сл. Весник бр.12 0д 2019, https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/Zakon_za_sprecuvanje_na_korupcija_i_sudirot_na_interesi.pdf
16. Закон за вработените во јавниот сектор - консолидиран текст, („Службен весник на Република Македонија" број 27/14, 199/14, 27/16, 35/18, 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија" број 143/19)
17. Закон за општата управна постапка („Службен весник на Република Македонија" бр. 124/2015). Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 94/2017 од 28 март 2018 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија" бр. 65/2018., https://dzlp.mk/sites/default/files/u4/zakon_za_opshtata_upravna_postapka.pdf.
18. https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_sprjecavanju_korupcije.html
19. Zakon o sprecavanju korupcije, "Sl.Glasnik RS", br.35/2019 I 88/2019, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html
20. http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Zakoni/Zakon_o_Agenciji/default.aspx?id=197&langTag=sr-SP-Cyrl
21. Zakon o sprecavanju korupcije (Sl.list CG, br.53/2014 I 42/2017 – odluka US)
22. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20), http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523
23. Кодекс за административни службеници, Службен весник на РМ, бр. 183 од 12.12.2014 година
24. https://www.insightsonindia.com/2019/04/05/7-delineate-role-of-integrity-and-impartiality-in-public-administration-250-words/

25. https://idmalbania.org/the-integrity-plan-a-new-perspective-in-the-fight-against-corruption-october-2020/
26. https://www.kpk-rs.si/en/preventing-corruption/integrity-plan/