Извештај
за градење на капацитетите на државните органи и институции од јавниот сектор во Република Северна Македонија за воведување на системот за интегритет – првични согледувања, предизвици и препораки

Ноември 2023 година, Скопје

Извештајот е изготвен од експертот Сабина Факиќ, а прифатен од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата

СОДРЖИНА

Вовед	3
1. Процес на воспоставување на системот за интегритет	5
2.Заштита на јавниот интерес и спречување на судирот на интереси	9
3.Управување со човечките ресурси/ Етички кодекс	11
4.Управување со јавните ресурси	13
5.Транспарентност и пристап до информации	15
6.Овозможување на заштитеното пријавување	16
7.Управување со квалитет во институциите	17
8.Спроведување и поддршка на системот за интегритет	18

ВОВЕД

Целта на овој извештај е да ги сумира релевантните наоди за начинот на којшто во 2023 година се одвиваше процесот на градење на капацитетите на државните органи и институции од јавниот сектор во Република Северна Македонија во спроведување на системот за интегритет, да ги нотира клучните предизвици во тој процес и да укаже на одредени препораки.

Овој извештај е изготвен по серијата од три, тридневни обуки за спроведување на системот за интегритет одржани во мај 2023 година како и серија од три, еднодневни работилници за предизвиците на патот на воведување на системот за интегритет спроведени со истата целна група во септември 2023 година. Во процесот на градење на капацитетите преку обуки и работилници беа опфатени лицата за интегритет на државните органи и институции од јавниот сектор-потписници на политиката за интегритет.

Обуките и работилниците беа реализирани во рамките на проектот „Активности за антикорупција и интегритет" што го спроведува Меѓународната фондација за изборни системи (ИФЕС) со финансиска поддршка на УСАИД. Активностите за градењето на капацитетите на институциите за воведување на системот за интегритет беа спроведени со сеопфатна поддршка на Секторот за стратешко планирање и интегритет во Државната комисија за спречување на корупцијата.

Во текот на тридневните обуки лицата за интегритет добија конкретни насоки за имплементирање на сите елементи на системот за интегритет, потоа им беа посочени постојните ресурси развиени од страна на ДКСК во форма на упатства за изготвување на низа интерни акти кои се неопходни за воспоставување на системот за интегритет и низ отворени дискусии со нив им беа давани конкретни насоки и совети за подобрување на натамошниот тек на воведување на системот за интегритет во нивните институции.

Во текот на еднодневните работилници, пак, со лицата за интегритет беа сумирани нивните досегашни напори за воведување на системот за интегритет и низ структурирана дискусија се размануваа искуства и знаење помеѓу институциите, се мапираа предизвиците и пречките на патот на воведување на системот за интегритет и се дефинираа активности за подобрување на процесите и надминување на воочените пречки и слабости.

Оттука, сите сознанија стекнати во текот на спроведените обуки и работилници се сумирани во рамките на овој извештај со цел да овозможат запознавање на сите заинтересирани страни за досегашниот тек од имплементацијата на системот за интегритет, за тековните предизвици во процесот и да даде насоки за натамошно подобрување на процесот согласно сугестиите добиени од лицата за интегритет.

Наодите во овој извештај се сумирани во следните сегменти:

1. Процес на воспоставување на системот за интегритет
2. Заштита на јавниот интерес и спречување на судирот на интереси
3. Управување со човечките ресурси/ Етички кодекс
4. Управување со јавните ресурси
5. Транспарентност и пристап до информации
6. Овозможување на заштитеното пријавување
7. Управување со квалитет во институциите
8. Спроведување и поддршка на системот за интегритет

Во „Процесот на воспоставување на системот за интегритет "опфатени се прашањата за динамиката со која се воведува системот за интегритет, пристапот на сите службени лица во процесот и проценка на институционалната поддршка, како и прашања поврзани со лицето за интегритет, неговите обврски, прифатеност од колеги итн.

Во „Заштитата на јавниот интерес и спречувањето на судирот на интереси" фокусот е ставен на донесување на интерниот акт за спречување на судирот на интереси и кои се клучните пречки во процесот на превенирање на судирот на интереси. Воедно, во овој сегмент се опфатени и обврските за мерките што треба да се преземат во насока на мапирање на дискрециските овластувања.

Во „Управување со човечките ресурси/ Етички кодекс" се отвора прашањето дали се изготвени соодветните политики и процедури и кои се првичните позитивни ефекти и евентуалните предизвици и пречки?

Во „Управувањето со јавните ресурси" кое опфаќа повеќе интерни акти напорите за проценка на состојбите беа насочени кон интерниот акт за спроведување на јавните набавки, интерниот акт за користење на службените возила и за реализација на службените патувања, за улогата и ефикасноста на работењето на внатрешните ревизори итн.

Во „Транспарентност и пристап до информации" потребно е да се имаат предвид два сегменти, а тоа е транспарентноста на работата на институцијата и транспарентноста односно видливоста на напорите кои институцијата ги презема за спречување и превенирање на корупцијата.

Во „Овозможување на заштитеното пријавување" фокусот е ставен на причините за слабите ефекти на овој механизам за спречување на корупцијата.

Во „Управување со квалитет во институциите“ клучен аспект е дали се преземени соодветните активности во оваа насока и кои се првичните позитивни ефекти или евентуалните предизвици и пречки.

Во „Спроведување и поддршка на системот за интегритет“ фокусот е ставена на искуствата на институциите во изготвување на проценка на ризиците од корупција и утврдување на мерки за нивно надминување и прием и процесирање на пријави за непочитување на системот за интегритет и други значајни аспекти.

1.ПРОЦЕС НА ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА СИСТЕМОТ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Во овој сегмент опфатени се прашањата за динамиката со која се воведува системот за интегритет, пристап на сите службени лица во процесот и проценка на институционалната поддршка.

Генерално, може да се оцени дека лицата за интегритет во државните органи и институции од јавниот сектор во РСМ целосно со согласуваат со потребата од справување со корупцијата и ги потврдуваат проблемите кои таа ги генерира во работењето на нивните институциите. Воедно, значајно е дека службените лица назначени за лица за интегритет даваат целосна поддршка на процесот на воведување на системот за интегритет ценејќи дека е тој клучен во градењето на силни институции и во создавањето на доверба кај граѓаните дека институциите работат во нивен интерес, а не во интерес на малкумина. Но, она што загрижува е дека дел од лицата за интегритет изразуваат сомнеж во целосната подготвеност на раководните структури и на сите службени лица во секојдневното работење, доследно да ги почитуваат обврските кои ги наметнува системот за интегритет односно во нивната подготвеност во иднина моќта и ресурсите кои им се доверени да ги користат во функција на јавниот интерес, а не за своите лични или партиски интереси. Оттука, во дел од институциите се препознава отсуство на јасна заложба која треба да произлезе од највисоките раководни позиции за нулта толеранција за корупцијата, како и за кое било несоодветно, неетичко или неморално однесување. Се стекнува впечаток дека, кај дел од институциите сé уште на потпишувањето на „Политиката на интегритет“ се гледа само како на формалност и не постои длабока свест за промените кои процесот на воведување на системот за интегритет треба да ги иницира. Оттука, оваа состојба ја истакнува потребата од натамошно јакнење на свеста и градење на капацитетите на раководните структури и на вработените во институциите за значењето на системот за интегритет и целите кон чие остварување треба да помогне воведување на овој систем.

Врз основа на добиените сознанија од страна на претставниците на државните органи и институции од јавниот сектор во нашата земја, тие можат да се поделат на две групи:

- институции во коишто во процесот на воведување на системот за интегритет е системски и ги опфаќа сите вработени и
- институции во коишто во процесот доминира лицето за интегритет и од неговите заложби зависи и успешноста на самата институција.

Првата група на институции, која е помалубројна, системот за интегритет го воведуваат со формирање на работна група со мешовит состав гледано од аспект на вклучените сектори, работна позиција и професионално искуство. Работната група во овие институции изготвува

акциски план за имплементирање на системот за интегритет со наведени активности што треба да се спроведат, рокови за реализација на предложените активности и назначување на лице кое е носител на активноста.

Втората група ги опфаќа институциите каде процесот е воден главно од лицето за интегритет и тоа лице или во најдобар случај две лица, заради праксата да се именува и заменик на лицето за интегритет, всушност ги иницираат и водат сите активности поврзани со системот за интегритет.

Моделот на првата група на институции може да се оцени како позитивен со оглед на тоа што овозможува вклучување на поголем број на службени лица во институциите од самиот почеток на воведување на системот за интегритет, додека кај другата група на институции постои ризик целиот процес да се доживее формално и како нешто што е наметнато од надвор без навреме да се согледаат позитивните ефекти од овој процес и да се вметнат од самиот почеток спецификите на самата институција и искуството на работниот тим.

Во процесот на воведување на системот за интегритет како особено важна е оценета улогата на лицето за интегритет.

Во однос на назначување на лице за интегритет позитивно е тоа што сите институции кои ја потпишале политиката за интегритет и се обврзале на воведување на системот веќе имаат назначено лице за интегритет. Во најголем дел од институциите лицето е само информирано од страна на раководните структури за направениот избор со што е пропуштен моментот и процесот на избор на ова лице преку транспарентен и инклузивен модел да биде начин на запознавање на вработените со системот за интегритет. Најголем дел од лицата за интегритет го сметаат изборот како потврда за нивниот личен интегритет. Токму овој аспект во иднина треба да се искористи во насока на овие лица да им се даде поттик во потемелно и попосветено извршување на обврските кои треба да ги изврушуваат овие лица. Инаку, значајно е да се нагласи дека од листата на обврски кои овие лица треба да ги имаат и се јасно наведени во документот „Насоки за примена на примена на политиката за интегритет за државните органи и институциите на јавиот сектор“ во оваа фаза тие се насочени целосно кон координирање на спроведувањето на елементите на системот за интегритет во инстициите. Во овој сегмент значајно е да се нагласи дека лицата за интегритет во текот на сите обуки и работилници изразуваа задоволство од соработката и поддршката која ја добиваат од ДКСК, на дневна основа.

Со оглед на занчајната улога на лицето за интегритет оценето е дека треба да се настојува тоа лице да биде на раководна позиција на одделение или сектор и да биде со поголемо

професионално искуство. Ова е особено важно ако се има предвид дека во поголем број на институции токму овие лица ги координираат процесите и комуницираат со секторите од каде треба да произлезат интерните акти поврзани со системот за интегритет. Поголем фокус на прашањата поврзани со лицата за интегритет се дадени во сегментот под реден број 8 „Спроведување и поддршка на системот за интегритет".

Препораки:

- ДКСК при поддршка за воведување на систем на интегритет и мониторинг на негово спроведување, приоритет да даде на институции од јавниот сектор кои имаат најмалку 15 вработени, а националните власти да се заложат за задолжително воведување на системот на интегритет во институции од јавниот сектор со најмалку 15 вработени.

- На идните потписници на политиката за интегритет да им се препорача системот за интегритет да го воведуваат со формирање на работна група во која би се вклучиле претставници на сите организациони единици. Работната група би имала обврска да изготви акциски план за имплементирање на системот за интегритет во коишто би биле наведени сите активности што треба да се спроведат, рокови за реализација на предложените активности, како и одговорно лице за имплементација/координација на пооделните активноста.

- Да се препорача за лице за интегритет да биде назначено лице кое е на раководна позиција на одделение или сектор во институцијата и да биде со поголемо професионално искуство.

- Јакнење на свеста за целите на системот за интегритет и натамошно градење на капацитетите на вработените за доследно почитување на обврските што ги наметнува системот за интегритет. Имајќи ги предвид погоре изнесените сознанија во насока на подобрување на процесот на воведување на системот за интегритет оценето е дека е потребно да се спроведат обуки за системот за интегритет за поголем број на вработени во институциите, а не само на лицата за интегритет. Како соодветен модел се предлага спроведување на онлајн обука за системот за интегритет која преку заклучок на Владата би била задолжителна за сите вработени во институции. Процесот на едукација на службените лица може да се надополни и со видео презентации кои би се користеле за јакнење на свеста на сите вработени за воведување на системот за

интегритет. Се предлага и обуката за интегритет да биде во листата на генерички обуки на Министерството за информатичко општество и администрација. Посебен фокус во процесот на едукација и јакнење на свеста за системот за интегритет треба да се посвети на раководните структури на институциите.

- Вмрежување на лицата за интегритет и интензивирање на нивната идна меѓусебна комуникација. Во насока на намалување на ризиците од воведување на системот за интегритет само формално, без да се навлезе во суштината на елементите и да се даде придонес кон реално подобрување на состојбите во однос на превенцијата од корупција истакната е важноста од почеста комуникација помеѓу лицата за интегритет помеѓу институциите.

- По претходна измена на ЗСКСИ заради воведување на обврска на институциите од јавниот сектор да воведат систем на интегритет и зајакнување на надлежноста на ДКСК за вршење на мониторинг, како и по екипирање на ДКСК со потребните човечки ресурси да се отпочне со проверка на избран примерок на доставената документација од страна на институциите во процесот на мониторингот на примената на системот за интегритет. На овој начин дополнително ќе се даде придонес кон квалитетна примена на системот за интегритет.

2. ЗАШТИТА НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС И СПРЕЧУВАЊЕ НА СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ

Во текот на обуките и работилниците дискусиите околу судирот на интереси знаеле да бидат најдолги и најжолчни и најчесто во овој сегмент се бараше претставниците на ДКСК да дадат свое мислење и насоки. Но, и покрај огромната значајност на овој елемент на системот за интегритет само мал дел од институциите во текот на септември 2023 година се изјаснуваа дека имаат интерен акт за управување со судирот на интереси. Изненадува фактот дека кај поголем дел од институциите според изјавите на лицата за интегритет процесот на изготвување на интерен акт за управување со судирот на интереси е во тек иако се изминати поголем број на месеци од потпишувањето на политиките за интегритет. Во институциите во коишто сé уште не е изготвен интерниот акт таа обврска е доверена главно на лицето за интегритет кај кои се јавува одредена несигурност во однос на квалитетот на овој документ што им е во изработка.

Лицата за интегритет на државните органи и институциите од јавниот сектор немаат јасен став во однос на воведување на обврската службените лица да информираат за својот евентуален надворешен ангажман, односно не се сигурни дека оваа обврска која произлегува од системот за интегритет ќе биде поддржана од страна на службените лица во институциите.

Во однос на изјавите за доверливост на информациите, најголем дел од институциите тврдат дека ова прашање е решено со подзаконски акти или одредена процедура.

Во овој сегмент можат да се сумираат и искуствата и досегашните напори преземени од страна на институциите во насока на изготвување на листа за дискрециски овластувања кои ги имаат нивните органи на одлучување и соодветно на тоа спроведување на интерна процедура за постапување и донесување на одлуки во областите каде постојат дискрециските овластувања. Согласно добиените сознанија од институциите чии претставници беа присутни на обуките и работилниците во овој дел во изминатиот период не се преземени активности од страна на институциите. Процесот на изготвување на листа на дискрециски овластувања кои ги имаат нивните органи на одлучување и соодветно на тоа воведување на интерна процедура за постапување и донесување на одлуки во примена на дискрециските овластувања за да се ограничи можноста за злоупотреба е оценет како тежок. Со пречки се соочуваа дури и институции, како што се Царинската Управа и Управата за јавни приходи, кои согласно природата на нивната работа се во напредна фаза на примена на елементите кои ги вклучува системот за интегритет.

Во однос на обврската за воведување на интерен акт за регулирање на постапувањето со подароците, погодностите и гостопримствата останува впечатокот дека главниот фокус на службените лица досега е ставан на примањето на подароци и дека воведувањето на системот за интегритет и изготвување на овие процедури ќе им помогне во иднина да се стават под контрола и погодностите (лични услуги, покани за спортски и забавни настани и други лични придобивки) и гостопримствата (ресторански и хотелски услуги и патувања).

Препораки:

- ДКСК да обезбеди поддршка и да им даде насоки на институциите при подготовка и/или финализирање на интерните акт за спречување на судирот на интереси.

- Со оглед на тоа што лицата за интегритет од различните институции немаат јасен став во однос на информирањето за надворешниот ангажман и се наметна прашање дека можеби треба да се заземе унифициран став за сите владини институции.

- Со оглед на низа примери споделени од лицата за интегритет во институциите се наметна потреба и од отворање на прашањето за измени на законската регулатива со цел да се оневозможи службено лице ангажирано во една институција да воспоставува деловни однос со институцијата преку друго правно лице (економски оператор или здружение на граѓани) во кое има интерес како основач или друг вид на интерес, преку склучување на договори за јавни набавки или добивање на финансиска поддршка за здруженија на граѓани.

- Да се бара од институциите да преземаат посериозни напори во насока на изготвување на листи на дискрециски овластувања кои ги имаат нивните органи на одлучување и соодветно на тоа да изготват интерна процедура за постапување и донесување на одлуки во областите каде постојат дискрециските овластувања.

- Да се обезбеди дополнителна поддршка за институциите од страна на ДКСК во однос на мапирање на дискрециските овластувања и соодветно на тоа воведување на интерни процедури.

3. УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ И ПРИМЕНА НА ЕТИЧКИТЕ КОДЕКСИ

Со оглед на бројните активности спроведени од страна на ДКСК во сегментот на вработувањата и унапредувањата и прецизно направените мапирања на клучните проблеми, во овој извештај треба само да се нотира дека лицата за интегритет без задршка и најотворено зборуваа за проблемите во овој сегмент. Заеднички е оценето дека вработувањата и унапредувањата не почиваат на систем на заслуги и квалификации и дека управувањето со човечките ресурси е под директно партиско влијание. Актите за систематизација во институциите одговараат на партиски водените интереси за вработувања и ангажмани, а не според објективно направени функционални анализи. Воедно, речиси сите истакнуваат еден загрижувачки тренд институциите да ги напуштаат искусни и квалификувани кадри кои заминуваат во приватниот сектор.

Во текот на дискусиите ниту еден претставник на институциите не посочи дека активно работат на идентификување на работните позиции кои се ранливи на корупција. Станува збор за работни места за коишто треба да се воведат посебни процедури за селекција и обука, како и барање за повеќеслоен систем на ревидирање и одобрување со цел да се избегне единствената надлежност за носење на одлуки да се концентрира кај едно лице, како и да се заштитат овие лица од туѓо влијание при носењето на одлуки.

Во однос на етичкиот кодекс клучната дилема која се јавува е дали е потребно сите владини институции да имаат посебен етички кодекс или пак треба да имаат еден кодекс за административните службеници и еден кодекс за етичко однесување за членовите на Владата и носителите на јавни функции именува од страна на Владата. Оваа дискусија ја наметнува заклучокот на Владата донесен на седницата одржана на 17 август 2021 година со кои се задолжуваат министерствата до 10.05.2022 година да донесат сопствени етички кодекси во кои, меѓу другото, ќе биде утврден начинот на постапување со пријавените случаи на неетичко однесување, ќе назначат повереник за етика и ќе основаат етички комитет.

Дел од министерствата се изјаснија дека веќе работат на имплементација на ова задолжение добиено од Владата, но тоа не ги надминува дилемите дали е избран вистинскиот пристап или можеби е потребно да се остана на досегашниот концепт и да се донесен нов етички кодекс за административните службеници кои би се уредил низ процес на поширокі консултации со цел да одговори на сите предизвици кои се воочени од досегашната примена на стариот етички кодекс.

Препораки:

- Да се преземат активности кои треба да овозможат да се намали партиското влијание врз управување со човечките ресурси.

- Да се работи на јакнење на капацитетите на службените лица согласно елементи на системот за интегритет со цел да се засили нивната отпорност на партиските влијанија.

- Да се ограничат дискрециските овластувања на министрите во однос на менување на кадрите.

- Да се работи на решавање на проблемот со големиот број на лица кои се ангажираат преку договор на дело и по повеќе години. Да се работи на јакнење на взаемната доверба на службените лица бидејќи и во самите институции има голема недоверба.

- Рокот за постапување по дисциплински постапки од 3 месеци е оценет како кус и се предлага да се разгледа можноста за промена на законската регулатива во насока на продолжување на овој рок.

- Да се прецизира ставот на ДКСК во однос на владиниот заклучок со кои им се наложува на министерствата донесување на посебни етички кодекси и соодветно на тоа да им се даде поддршка на институции во примена на избраниот модел. Имено, доколку ДКСК оцени дека заклучокот на Владата треба да биде поддржан во тој случај потребно е да се направат соодветни промени во актите кои се изготвени за воведување на системот за интегритет со цел да се усогласат со обврските кои ги наметнува заклучокот на Владата во однос на постапувањето со пријавените случаи на неетичко однесување, назначувањето на повереник за етика и основање на етички комитет.

- Да се уредат забранети активности на социјалните мрежи за службените лица со цел да се спречи тие со нивното постапување да го нарушуваат интегритетот на институцијата во која работат.

4. УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИТЕ РЕСУРСИ

Системот за интегритет во сегментот на управување со јавните ресурси ја наметнува обврската за усвојување на интерен акт за планирање, спроведување и реализација на јавните набавки, како и интерен акт за користење на службени возила и за реализација на службени патувања (институциите кои немаат службени возила треба да усвојуваат интерен акт за реализација на службени патувања).

Согласно добиените сознанија во однос на јавните набавки може да се оцени дека повеќето институции го имаат усвоено или се во фаза на подготовка на потребниот интерен акт. Но, во најголем дел овие интерни акти се само компилација на позначајните одредби од Законот за јавни набавки. Воедно, според прашањата кои се поставуваа и коментарите кои ги даваа учесниците на обуките и работилниците се стекнува впечаток дека тие не се подготвени да преземаат позначајни активности кои треба да придонесат кон засилување на интегритетот на јавните набавки во институциите. Имено, повеќето од лицата за интегритет оценија дека јавните набавки се предмет на корупција и оттука бараат начин како да се овозможи во иднина тој процес да им припаѓа на што е можно помал број на стручни лица во нивните институции и другите вработени да не бидат вклучувани во комисиите за јавни набавки. Овие свои барања тие ги аргументираат со констатации дека тие само формално се вклучуваат во комисиите за јавни набавки и дека одлуките ги носат по добиени насоки на лицето за јавни набавки или раководните структури. Ова се загрижувачки состојби кои секако треба да се имаат предвид од страна на ДКСК, но воедно да се има предвид дека дадените предлози во насока на тоа институциите да имаат помал број на луѓе кои би членувале во комисиите, не водат кон стеснување на просторот за корупција, туку само стеснување на бројот на лица вклучени во нив и не се во духот што се заговара со системот за интегритет, а тоа е вклучување и информирање за јавните набавки на сите вработени во институцијата и градење на капацитетите на сите нив за подобро спроведување и следење на тендерите.

Интегритетот во јавните набавки ќе се гради само ако во него се вклучат поголем број на службени лица, а релевантните информации за набавките им бидат ставени на увид, буквално на сите вработени. Имајќи го ова предвид се наметнува потреба во процесот на промовирање на системот за интегритет да се стави значаен акцент на јавните набавки и ДКСК во следењето на примената на системот да го следни и квалитетот на усвоените интерни акти за планирање, спроведување и реализација на јавните набавки кои не смеат да бидат грубо препишување на дел од позначајните законски одредби туку да помогне да се дефинираат активностите што треба да се преземат токму во сегментите од Законот за јавни набавки каде работите не се прецизно уредени или во нив се препознава дискрециско овластување, како на пример како се изготвува планот за јавни набавки, како се избираат членовите на комисиите за јавни набавки,

како се назначуваат одговорни лица за следење на реализацијата на склучените договори за јавни набавки итн.

Во однос на интерниот акт за користење на службени возила и за реализација на службени патувања, најголем дел од институциите го имаат усвоено. Но, притоа кај поголем дел од нив, актот не предвидува двостепен систем на одобрување на користење на службените возила или пак за реализација на службените патувања како што се сугерира во насоките за воведување на системот за интегритет. Воедно, лицата за интегритет, особено оние од поголемите институции, оценуваат дека согласно сегашните состојби во нивните институциите дека интерните акти не можат да помогнат во воведувањето на ред за начинот на кои се користат службените возила со оценка дека тие тековно се користат и за лични потреби и од службени лица кои според природата на нивното работно место не треба ниту да имаат на располагање службено возило. Ниту една од поголемите институции не се изјасни дека имаат ефикасен систем на следење и надзор над користењето на службените возила.

Во управувањето со јавните ресурси значајно е местото на внатрешната ревизија. Искуствата во овој сегмент се поделени и некои институции изнесоа позитивни сознанија за вклученоста на внатрешната ревизија во процесот на градење на системот за интегритет, како и негативни оценки дека внатрешната ревизија ниту ги реализира плановите за ревизија, ниту пак спроведува ненајавени ревизии.

Препораки:

- Изработка и примена на јасни интерни процедури за начинот на постапување на вработените и надворешните соработници во сите фази од процесот на јавните набавки.

- Примена на принципот на ротација на вработените како членови на комисиите за јавни набавки во поголемите институции и државни органи.

- Подготвување и имплементација на соодветни програми за континуирана професионална едукација на вработените, вклучувајќи ги темите за интегритет, етичко однесување и спречување на корупцијата во процесот на јавните набавки. Едукацијата на кадарот за јавните набавки треба да овозможи високо ниво на познавање на постапките и правилата од страна на сите вклучени во јавните набавки, што е особено значајно за вработените кои не се од областа на јавните набавки, а членуваат во комисиите за јавни набавки или на некој друг начин се вклучени во процесот на јавни набавки.

- Во интерниот акт за користење на службените возила и за реализација на службените патувања да се воведе и доследно да се почитува двостепен систем на одобрување.
- Да се работи на воведување на систем на следење и надзор на процесот на користење на службените возила.
- Да се спроведуваат внатрешни контроли за проверка на примената на системот за интегритет од страна на внатрешната ревизија.

5. ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ

Наспроти очекувањата лицата за интегритет не манифестираат висока свест дека транспарентноста е од витално значење за да се негува довербата на граѓаните во институциите на системот и ефикасно да се превенира, спречи и открие корупцијата. Генерално се чувствува интенцијата на службените лица да го негуваат ставот - институциите да ги објавуваат само оние документи и информации што се децидно пропишани согласно релевантните законски решенија. Оттука, потребно е и натаму да се јакне свеста на службените лица дека е потребно граѓаните да бидат навреме и темелно информирани за работењето на институции.

Во однос на системот за интегритет релевантно е да се фокусираме на транспарентноста на процесот на воведување на системот за интегритет и негово афирмирање пред засегнатите страни. Во таа насока може да се констатира дека само дел од институциите имаат посебен дел на веб-страницата наменет за "Превенција од корупција" или за „Интегритет". Воедно, се уште не е доволен бројот на институциите кои ги објавуваат сите релевантни документи за системот за интегритет односно потпишаната Политика за интегритет и соодветни интерни акти. Имено, само доколку граѓаните бидат информирани за обврски кои на институциите им ги наметнува системот за интегритет тие ќе можат да бидат активен чинител во процесот и ќе ја зголемуваат довербата во институциите кога ќе воочат дека тие работат согласно стандардите кои ги промовира системот за интегритет.

Предлози:

- Јакнење на свеста на службените лица дека е потребно граѓаните да бидат навреме и темелно информирани за работењето на институции.
- Државните органи и институции од јавниот сектор во Република Северна Македонија на своите веб-страници треба да имаат посебен дел посветени на системот за интегритет со цел да обезбедат поголема видливоста на напорите кои ги преземаат во градењето на системот за интегритет. На овој начин ќе се овозможи и вклученост на граѓаните во пријавување на случаите кога службените лица не ги почитуваат обврските што ги наметнува системот за интегритет.

6. ОВОЗМОЖУВАЊЕ НА ЗАШТИТЕНО ПРИЈАВУВАЊЕ

Согласно информациите споделени во текот на обуките и работилниците државните органи и институции од јавниот сектор потписници на политиката за интегритет имаат назначено овластеното лице за прием на пријави од укажувачи и имаат усвоено процедура за заштитено пријавување со што се запознаени сите засегнати страни. Но, признаваат дека нема клима која ги охрабрува вработените, лицата кои биле ангажирани за некоја работа или лицата кои се или биле во деловен однос со институцијата да ги пријавуваат своите сомнежи за казниво, неетичко или друго незаконито или недозволиво постапување во институцијата кај овластеното лице за прием на пријави од укажувачи. Признаваат дека неказнивоста на корупцијата во нашата земја и високата недоверба во објективноста и професионалноста на обвинителството и судството делуваат дестимулативно.

Во текот на обуките и работилниците ниту еден претставник на институциите не сподели информација дека во скоро време добиле пријава преку механизмот за заштитено пријавување.

Препораки:

- Да се работи на јакнење на свеста на службените лица во институциите, но и на граѓаните во „заштитеното пријавување“.
- Да се работи на подобрување на законската регулатива во насока на унапредување на заштитеното пријавување во делот на поголема заштита на укажувачите и во однос на безбедносните сертификати.

7. УПРАВУВАЊЕ СО КВАЛИТЕТ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ

Законот за воведување систем за управување со квалитетот и заедничка рамка за проценка на работењето и давањето услуги во државната служба воведе обврска за сите институции да ги имплементираат следните два стандарди за квалитет, ИСО 9001 и Заедничката рамка за процена – ЦАФ. Оттука системот за интегритет ги вклучува и овие обврски за институциите.

Генерално, врз основа на добиените информации од учесниците во обуките и работилниците може да се заклучи дека поголем дел од нив биле сертифицирани со системот за управување со квалитет ИСО 9001, но воочена е стагнација во однос на ресертификацијата. Во однос пак на имплементацијата на стандардот ЦАФ може да се констатира дека мал број од институциите го имаат воведено.

Препораки:

- Со самиот чин што системот за интегритет ги вклучи обврските за управување со квалитетот и од институциите се бара да ги воведуваат стандардите за квалитет: ИСО 9001 и Заедничката рамка за процена – ЦАФ, се чини дека ДКСК го дала својот најголем придонес во процесот. Останува обврска на останатите институции доследно да ги имплементираат овие обврски.

8.СПРОВЕДУВАЊЕ И ПОДДРШКА НА СИСТЕМОТ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Спроведувањето и поддршката на системот за интегритет опфаќа четири клучни аспекти, а тоа се:

- редовна едукација на вработените за соодветна примена на елементите на интегритет;
- назначување на лицето за интегритет и овозможување ефикасно да ги остварува сите свои обврски;
- редовно правење на проценка на ризиците од корупција и утврдување на соодветни мерки за справување со нив и
- овозможување на пријавување на непочитување на обврските кои ги наметнува системот на интегритет.

Во однос на редовната едукација на вработените за соодветна примена на елементите на интегритет може да се констатира дека таа не е отпочната во институциите, но потребата од нив беше нагласена и во делот на воспоставување на системот за интегритет, на почетокот од овој извештај, каде беше дадена препораката да се спроведуваат обуки за системот за интегритет за поголем број на вработени во институциите, а не само на лицата за интегритет и каде како соодветен модел се предлага спроведување на онлајн обука за системот за интегритет која преку заклучок на Владата би била задолжителна за сите вработени во институции. Процесот на едукација на службените лица може да се надополни и со видео презентации кои би се користеле за јакнење на свеста на сите вработени за воведување на системот за интегритет. Се предлагаше и обуката за интегритет да биде во листата на генерички обуки на Министерството за информатичко општество и администрација. Дополнително, да се разгледа можноста ДКСК да одржува посебни тематски работилници со лицата за интегритет од институциите во јавниот сектор, на кои подетално ќе се обработува секој од елементите на системот на интегритет. Имајќи го предвид ова, во овој дел накусо ќе биде повторена оваа потреба и она што ДКСК може да го направи како надлежна институција.

Во однос на назначувањето на лицата за интегритет и овозможување ефикасно да ги остварува сите свои обврски, состојбите и препораките, се веќе дискутирани во точката 1 „Процес на воспоставување на системот за интегритет“. Но, она што е значајно во оваа фаза да се нагласи е дека на едукацијата на лицата за интегритет треба да се гледа како на континуиран процес, со цел да им се овозможи постојано продлабочување и проширување на опсегот на нивните активности.

Во однос на сегментот на проценка на ризиците од корупција и утврдување на соодветни мерки за справување со нив – речиси сите учесници во процесот на градење на капацитетите

тврдат дека проценката на ризици е направена. Но, воедно, дел од нив признаваат дека процесот бил спроведен од страна на мала група на вработени односно не бил спроведен широк процес на консултации со сите организациони единици во институциите. Поради оваа пракса се наметнува дилема за објективноста на направената проценка на ризици од корупција.

Во однос на овозможување на пријавување на непочитување на обврските кои ги наметнува системот за интегритет, се чини дека е рано да се говори во оваа фаза од воведувањето на системот. Имено, лицата за интегритет тврдат дека ги имаат вградено механизмите за пријавување на непочитувањето на обврските за интегритет. Но, ова е контрадикторно со информациите кои тие ги споделуваа дека дел од вработените, охрабрени од партиската заштита, не ги почитуваат законските обврски и интерните акти и за нив не се преземаат соодветни мерки за дисциплинско, прекршочно или кривично санкционирање. Произлегува дека механизмите за пријавување и доколку се вградени дека не се функционални.

Со оглед на тоа што мониторингот на примената на системот за интегритет што го спроведува ДКСК вклучува барање на податоци и за видовите постапки кои се преземени во примена на системот за интеритет (број и основ на дисциплински постапки; број и основ на прекршочни санкции и број и основ на кривичнио пријаво до надлежното јавно обвинителство) потребно е во следниот период да се направи потемелна анализа на податоците за да се изведат релевантни заклучоци.

Препораки:

- Да се разгледа можноста ДКСК да одржува посебни тематски работилници со лицата за интегритет од институциите во јавниот сектор, на кои подетално ќе се обработува секој од елементите на системот на интегритет.

- Со оглед на тоа што ДКСК вложи максимални напори за градење на капацитетите на лицата за интегритет, во следната фаза таа може да даде насоки за пристапот што институциите треба да го имаат во градењето на внатрешните капацитети за јакнење на интегритетот, со цел да се унифицира процесот и да се систематизираат напорите. Посебен фокус во процесот на едукација и јакнење на свеста за системот за интегритет треба да се посвети и на раководните структури на институциите.

- ДКСК да продолжи со досегашниот пристап на континуирана и интензивна комуникација и поддршка на лицата за интегритет со цел да им се овозможи постојанува продлабочување и проширување на опсегот на нивните активности.

- Да се бара од институциите во иднина ризиците од корупција и мерките за нивно надминување да се изготвуваат во инклузивен процес што ќе ги опфати сите организациони единици.

- Регистарот на ризици вклучувајќи ги и мерките што треба да се преземат за нивно надминување да бидат јавно достапни на веб-страниците на институциите со цел да се овозможи и увид и следење од страна на засегнатите страни.