



Насоки

за примена на Политиката на интегритет на
Единиците на локалната самоуправа

03.02.2021

СОДРЖИНА

СПИСОК НА КРАТЕНКИ	3
ДЕФИНИЦИЈА НА ПОИМИ.....	4
1. ВОВЕД	6
2. КОМПОНЕНТИ НА ПОЛИТИКАТА НА ИНТЕГРИТЕТ	7
2.1. ЈАВЕН ИНТЕРЕС И СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ	7
2.2. ПРОФЕСИОНАЛНО И ЕТИЧКО РАБОТЕЊЕ	11
2.3. ЗАШТИТЕНО ПРИЈАВУВАЊЕ	14
2.4. УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ	17
2.5. ЕФИКАСНО, ЕКОНОМИЧНО И ЕФЕКТИВНО РАБОТЕЊЕ	22
2.6. ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ПАРТИЦИПАТИВНОСТ	25
2.7. УПРАВУВАЊЕ СО КВАЛИТЕТ	27
2.8. ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ НА ЖЕНИТЕ И МАЖИТЕ	29
3. СПРОВЕДУВАЊЕ, СЛЕДЕЊЕ И ИЗВЕСТУВАЊЕ	33
3.2. УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИЦИ ОД КОРУПЦИЈА	33
3.3. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПОЛИТИКАТА НА ИНТЕГРИТЕТ	38
3.4. СЛЕДЕЊЕ И ИЗВЕСТУВАЊЕ	40
4. ПОДИГНУВАЊЕ НА СВЕСТА ЗА КОРУПЦИЈАТА	42
АНЕКС 1 – СПИСОК НА РЕЛЕВАНТНОТО ЗАКОНОДАВСТВО (ПО ОБЛАСТИ) ЗАЕДНО СО ПОВАЖНИ ПОДЗАКОНСКИ АКТИ	44
АНЕКС 2: ПРЕДЛОГ АЛАТКИ ЗА ПРОЦЕНКА НА ИНТЕГРИТЕТ.....	47

Список на кратенки

ДКСК – Државна комисија за спречување на корупцијата

ЕЛС – Единица на локалната самоуправа

ЈВФК – Јавна внатрешна финансиска контрола

МИОА – Министерство за информатичко општество и администрација

Дефиниција на поими

Интегритет - законито, професионално, независно, непристрасно, етичко, одговорно, транспарентно и отчетно вршење на работи со кои службените и избраните лица го чуваат својот углед и угледот на единицата на локалната самоуправа, ги елиминираат ризиците и ги отстрануваат сомневањата од настанување и развој на корупција и со тоа обезбедуваат доверба на граѓаните во вршењето на јавните функции и во работата на јавните институции на локално ниво.

Јавен интерес¹ - заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на Република Македонија, спречување на ризиците за здравјето, одбраната и безбедноста, заштита на животната средина и на природата, заштита на сопственоста и на слободата на пазарот и претприемништвото, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата.

Корупција² - злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг.

Корист³ - остварување на секој вид материјална или нематеријална, придобивка, погодност или предност за себе или за друг.

Ризик од корупција⁴ - 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 недозволено користење на информации, транспарентност на постапки и документи и други прашања од значење за интегритетот.

Судир на интереси⁵ - состојба во која службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз непристрасното вршење на неговите јавни овластувања или службени должности.

Службено лице⁶ - сите избрани или именувани лица и вработените во јавниот сектор.

¹ Закон за спречување на корупција и судир на интереси, Службен весник на РМ бр. 12/2019. Чл. 8 став 10

² Ибид. Чл. 2 став 1

³ Ибид. Чл. 8 став 5

⁴ Ибид. Чл. 8 став 6

⁵ Ибид. Чл. 2 став 3

⁶ Ибид. Чл. 8 став 2

Неправилност⁷ - Неpravилност е непридржување или погрешна примена на законите и други прописи како и меѓународните спогодби, која произлегува од работата или пропустите на корисниците на јавните средства, а која има или би можела да има штетно влијание на Буџетот на Република Македонија, средствата од ЕУ и средства од други домашни и странски извори, било да се работи за приходи/примања, расходи/издатоци, поврати, наследства или обврски.

⁷ Уредба за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебната соработка, формата, содржината, роковите и начинот за известување за неправилностите, донесена од Владата на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија“ бр. 63/2011

1. Вовед

Интегритетот во јавниот сектор не е цел сама по себе, туку е средство за креирање и спроведување на подобри јавни политики и поголема доверба на граѓаните во јавниот сектор. Преку процесот на децентрализација единиците на локална самоуправа (ЕЛС) добија широк спектар на надлежности во области кои директно ги засегаат граѓаните кои живеат во дадената општина. Истовремено, карактеристика на локалната самоуправа е непосредната близина до „корисниците на услуги“, односно граѓаните и бизнис заедницата, што пак генерира ризик од разни влијанија во работењето.

Овој документ дава насоки за примена на Политиката на интегритет на Единиците на локалната самоуправа и како сет на упатства и препораки за доследно спроведување на законските обврски и јакнење на етичкото и професионално постапување во Органите на општината и општинската администрација.

Првиот чекор кон воспоставување на одржлив систем за интегритет е јасната заложба на највисоко политичко и раководно ниво за нулта толеранција за корупцијата, како и за било кое несоодветно, неетичко или неморално однесување. Оваа порака треба јасно да се комуницира кон сите вработени, кон политичките партии и кон граѓаните. Потпишувањето на декларација за Политика на интегритет е еден од чекорите во таа насока.

Политиката на интегритет се заснова на постоечките законски прописи и подзаконски акти во Северна Македонија кои ја регулираат секоја од горенаведените области. Со цел да им се олесни снаоѓањето низ мноштвото правни акти на корисниците на овие насоки, на крајот на документот е додаден и анекс со актите поделени по области. Овие насоки одат и чекор напред, односно даваат дополнителни практични предлози за унапредување на состојбите, врз основа на препораките на релевантните меѓународни организации, компаративни искуства и препораки на здруженија на граѓани.

2. Компоненти на Политиката на интегритет

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

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

2.1. Јавен интерес и спречување на корупцијата и судирот на интереси

*Во извршувањето на своите овластувања и должности, градоначалникот, членовите на Советот и сите вработени во општинската администрација ги почитуваат **начелата на законитост, еднаквост и јавност, етичките норми и професионалните стандарди, без дискриминација или повластување** на кој било и со целосно почитување на јавниот интерес.*

*Притоа, **внимаваат да не се стават во состојба на судир на интереси** и при извршувањето на јавните овластувања и должности не смеат да се раководат од лични, семејни, верски, партиски и етнички интереси, ниту од притисоци и ветувања од претпоставениот или од друго лице.*

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

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

Иако судир на интереси може да настане на секое ниво, локалната самоуправа е посебно ризична заради непосредната близина со граѓаните и локалните бизниси. Освен тоа, ЕЛС се одговорни за широк спектар на области како урбано планирање, издавање на дозволи, лиценци и други документи, обезбедување услуги и сл., кои

самите по себе носат повисоки ризици од корупција. Посебно ризични се областите како јавни набавки, вработување итн.

Под поимот судир на интереси се подразбира „состојба во која службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз непристрасното вршење на неговите јавни овластувања или службени должности.“⁸ Под поимот „корист“, пак, се подразбира „остварување на секој вид материјална или нематеријална, придобивка, погодност или предност за себе или за друг.“⁹

Судирот на интереси може да биде вистински, потенцијален или привиден.

Тип на судир на интерес	Што значи тоа?	Пример
Вистински судир на интерес	Директен судир помеѓу приватниот интерес на службеното лице и неговите/нејзините службени должности.	Член на совет на општината и управител на приватно трговско друштво (акумулација на функции).
Потенцијален судир на интерес	Кога службеното лице има приватен интерес што би можело да биде во судир со неговата/нејзината службена должност во иднина.	Вработен во општинската администрација е член на здружение на граѓани кое можеби во иднина ќе аплицира за финансиска поддршка од општината.
Привиден	Постои личен интерес што од страна на добро информирани лица би можел да се смета дека влијае на извршувањето на должностите на службеното лице.	Училиштето каде учи ќерката на секретарот на општината добива грант од страна на општината-

Табела 1: Типови на судир на интерес

Службените лица треба да внимаваат и на *привидниот* судир на интереси. Односно, иако формално-правно одредена ситуација не претставува судир на интереси, може да изгледа дека постои таков судир. Иако привидниот судир на интереси не повлекува казнивост, таквите ситуации можат да ја поткопаат довербата во институцијата, како и репутацијата за личен и институционален интегритет.

Службените лице имаат законска обврска да внимаваат на потенцијален судир на интереси, да преземат мерки за негово одбегнување, како и да пријават состојба на судир на интереси. Во таков случај, постои обврска за изземање на лицето од вршење на определено дејствие. Изземање од одлучувањето не е доволно. Лицето не треба

⁸ Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Службен весник на РМ бр. 12/2019. Чл. 2, став 3

⁹ Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Службен весник на РМ бр. 12/2019. чл. 8 став 5

воопшто да учествува во дискусијата, а пожелно е и да го напушти состанокот се додека не се донесе одлуката по одредено прашање.

На пример, доколку членка или член на советот има судир на интереси по одредено прашање за кое се расправа во советот, не е доволно само да се из земе од гласањето. Меѓународните стандарди и најдобрите практики од развиените земји налагаат советничката или советникот да ја напуштат просторијата уште пред да се започне да се дискутира за прашањето, па дури и да се оддалечат доволно за да се осигураат дека до нив нема да стигнат информации се додека не се донесе одлука.

Различни работни позиции во ЕЛС се соочуваат со различен степен на ризик од судир на интереси. Ризикот од судир на интерес е поголем доколку службеното лице има дискреција да одлучи што да направи во конкретна ситуација која влијае на трети лица (на пример, да издаде или да не издаде дозвола), како и ограничени механизми за контрола врз постапувањето на службеното лице. Подолу се наведени некои од поризичните области каде може да се јави судир на интереси:¹⁰

- собирање, дистрибуирање, користење и чување на доверливи информации;
- индивидуална работа со странки;
- ажурирање и промена на лични податоци;
- носење дискрециони одлуки;
- давање на професионални совети;
- лиценцирање, или друг вид на активност за проценка и регулација;
- сертифицирање;
- тестирање;
- алоцирање на јавни ресурси или обезбедување на пристап до опрема и други добра кои и припаѓаат на ЕЛС.

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

Судирот на интереси е област каде се идентификува висока потреба од организација на обуки, работилници и семинари за поддршка на службениците и членките и членовите на Советот за подигање на свеста за овие проблеми. Недостигот на знаење и обука за судир на интереси се главните причини зошто службениците не се подготвени да предвидат потенцијален судир на интереси. Извор за експертиза за судир на интереси е ДКСК.

ДКСК често разгледувала случаи за спречување корупција и судир на интереси на локално ниво. Покрај тоа, ДКСК неретко добива и барања за мислење за тоа дали

¹⁰https://www.integrity.qld.gov.au/assets/document/catalogue/icac_info_sheets/Managing_conflicts_of_interest_in_the_public_sector_-_toolkit.pdf

конкретни ситуации на локално претставуваат судир на интереси. Барањето за мислење е добра практика и засегнатите страни треба и натаму да се охрабруваат пред се да ги разберат различните интереси и ситуациите кога истите доаѓаат до судир. Примерите од досегашната работа на ДКСК треба да се искористат за да се детектираат областите кои досега се покажале како доста ранливи, но и како реални илустрации на практични ситуации во кои може да се најдат вработените, советничките и советниците и треба да бидат во можност да ги препознаат. Сите мислења на ДКСК и јавни опомени се објавени на нејзината веб страна.

Прикривањето на постоење приватен интерес од страна на службеното лице претставува повреда на должноста и основа за покренување постапка за утврдување на одговорност и изрекување на мерки согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Доколку ДКСК констатира постоење на судир на интереси, законот ги определува следниве чекори:

Најпрво, ќе го извести службеното лице и ќе побара од него во рок од 15 дена да го отстрани судирот на интереси. Доколку тоа не се случи, тогаш ДКСК го известува надлежниот орган:

- со барање да се поведе дисциплинска постапка, доколку службеното лице не е избрано или именувано лице, или
- со иницијатива за разрешување/престанок на вршењето на јавните овластувања или должности, доколку службеното лице е именувано или назначено лице или
- при што изрекува мерка јавна опомена согласно со членот 79 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, доколку службеното лице е лице избрано на непосредни избори.

Забрана за примање на подароци, привилегии и погодности

Корупцијата може да започне и со **примање на подароци, привилегии и погодности**. Службеното лице при вршењето на јавните овластувања и должности не смее да прима подароци, а исклучоците се дефинирани со закон. За оние подароци кои се примени како исклучок и кои не било можно да се вратат, ЕЛС задолжително води евиденција. ЕЛС имаат должност да поднесат листа од евиденцијата за примените подароци најдоцна до 31 март во тековната година за претходната година.

Табелата подолу претставува своевидна листа за проверка која вработените можат да ја користат доколку им биде понуден подарок.

Листа за проверка - примање подароци	
Веродостојност	Дали овој подарок е „од срце“, односно признание за нешто што сум го направил/а како службеник/чка, а не е побарано или поттикнато од мене?
Независност	Доколку го прифатам овој подарок, дали просечна разумна личност би можела да има сомнеж дека можам да бидам

	независен/а во вршењето на мојата работа во иднина, посебно доколку некоја моја идна одлука може да влијае врз лицето кое ми го дава подарокот?
Слобода	Доколку го прифатам подарокот, дали ќе бидам ослободен/а од било каква обврска да сторам нешто за возврат за лицето кое ми го дава подарокот, неговото/нејзиното семејство, пријатели, соработници и сл.?
Транспарентност	Дали сум подготвен/а да транспарентно да го пријавам овој подарок и лицето кое ми го подарило, пред мојата организација, колешките и колегите, медиумите и граѓаните?

Табела 1: Листа за проверка: примање подароци¹¹

2.2. Професионално и етичко работење

*Секој/а е должен/а во вршењето на функцијата, јавното овластување и службената должност да постапува **совесно, стручно, одговорно, чесно, ефикасно и непристрасно.***

*Вработените во општинската администрација се придржуваат до **Кодексот за административни службеници.***

*Градоначалникот/Градоначалничката и членките и членовите на Советот задолжително се придржуваат до највисоките етички стандарди, во согласност со закон и **Етичкиот кодекс на локалните функционери**, со цел заштита на јавниот интерес, чест и углед на јавната функција.*

*Етичките стандарди **се применуваат** во односите со колешките и колегите, со претпоставените и со странките, на работното место, но и во приватниот живот и во односите со јавноста.*

Професионалното и етичко работење ја претставува основата на системот на интегритет. Организацијата за економска соработка и развој (OECD) го дефинира интегритетот како „доследно усогласување со, и придржување до споделени етички вредности, принципи и норми за поддршка и приоритет на јавниот интерес пред приватните интереси.”¹² Овие вредности, принципи и норми всушност ги воспоставуваат стандардите за интегритет. Овие стандарди понатаму се преточени во етички кодекси и кодекси за однесување со што претставуваат дел од правниот систем и организациските политики. Воспоставувањето и придржувањето до високи стандарди е во поддршка на администрацијата како сервис на граѓаните. Овие стандарди ги претставуваат и

¹¹ <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

¹² ОЕЦД: Препорака на Советот за интегритет во јавниот сектор, Париз, 2017. Достапно на: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>

основните принципи и вредности кои граѓанките и граѓаните ги очекуваат од општинската администрација.

Професионално и етичко работење на општинската администрација

Основните начела за вработените во општинската администрација се содржани во Законот за административни службеници и Законот за вработени во јавниот сектор. Па така, вработените се должни да ги почитуваат начело на законитост, еднакви услови, еднаков пристап до работно место, соодветна и правична застапеност, стручност и компетентност, управување со ефектот на вработените, сервисна ориентираност, професионална етика, непристрасност и објективност, транспарентност и доверливост, одговорност, спречување судир на интереси и начело на економично користење на средствата.

Вработените во ЕЛС имаат обврска да се придржуваат до Кодексот за административни службеници.¹³ Овој документ ги пропишува етичките стандарди и правилата на однесување на административните службеници со цел поттикнување на доброто постапување и однесување на административните службеници и зајакнување на довербата на граѓанките и граѓаните во работата на институциите на јавниот сектор.

Кодексот за административни службеници ги содржи следниве елементи:

- Професионалност;
- Непристрасност;
- Демократски вредности и социјални права;
- Недискриминација;
- Политичка неутралност;
- Личен интегритет;
- Застапување на јавниот интерес;
- Злоупотреба на статусот на административен службеник;
- Постапување со информациите;
- Однесување на работното место, приватниот живот и јавноста;
- Однесување со странки, со колегите и претпоставените;
- Пристојно облекување;
- Користење на ресурсите.

Секој вработен во ЕЛС треба да биде добро запознаен со овој кодекс, како и да и/му се овозможи пристап до советување и насоки за неговата примена. Сите нововработени лица треба да добијат копија од кодексот, а истиот треба да биде и видливо истакнат во просториите на ЕЛС и на нејзината веб страна. Вработените треба да бодат информирани и за последиците од прекршувањето на овие стандарди, со оглед на тоа дека непочитувањето на кодексот повлекува дисциплинска одговорност.

ЕЛС, односно општинската администрација може и самата да развие сопствен етички кодекс, кој ќе биде развиен преку партиципативен процес на вработените и ќе биде

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

прилагоден на спецификите на локалната самоуправа. Ваквите етички кодекси треба да ги адресираат прашањата за јавни услуги и за политички активности, јасно да ги изразат обврските во однос на финансиски и не-финансиски судири на интереси, јасни и прецизни одредби за прифаќање и одбивање на подароци и други привилегии, дополнителна работа, употреба на ресурсите, како и ограничувања кои важат после престанокот на функцијата/вработувањето. Кодексот може да се зема предвид и при унапредувањето во службата, а важно е да повлекува дисциплинска одговорност кога е неопходно.

Лицата на раководни позиции имаат одговорност да бидат пример за придржување до етичките стандарди. Луѓето најдобро учат едни од други, преку набљудување, имитирање и потпирање на примери,¹⁴ додека пак неетичкото однесување на раководителите е најголемиот фактор кој придонесува за неетичко однесување од страна на останатите.

Комуникацијата за важноста на професионалното и етичкото работење треба да се одвива и „кон внатре“, односно кон вработените, и „кон надвор“ односно кон јавноста. Во самата институција, раководителките и раководителите треба да ги истакнуваат примерите за професионално и етичко работење преку пофалби, оддавање признанија и сл. На тој начин овие стандарди ќе станат дел од организациската култура.

Етички стандарди за Советот на Општината

За членките и членовите на советот важи Етичкиот кодекс на локалните функционери.¹⁵ Овој документ е наменет за сите избрани и именувани лица во општините или Градот Скопје, како и во јавните претпријатија, институциите и другите организации основани од нив. Кодексот ги опфаќа принципите како што се почитување на законите, јавниот интерес, одговорност, заштита на угледот и на имотот на локалната самоуправа, исполнување на предизборните ветувања, како и обврските за локалните функционери и функционерки, меѓу кои има и одредби за антикорупциско однесување и спречување на судир на интереси. Важно место заземаат и односите со јавноста, со вработените во локалната самоуправа и медиумите. Овој документ треба дополнително да се ажурира во согласност со меѓународните стандарди. Секој/а нов/а член/ка на советот треба да добие копија од овој кодекс на почетокот на мандатот, пропратено со презентација/обука за содржината на одредбите, важноста и последиците од неговото прекршување. И Етичкиот кодекс на локалните функционери треба да биде видливо истакнат на веб страната на ЕЛС. На тој начин ЕЛС ќе ја запознаат јавноста со основните стандарди кои граѓаните треба да ги очекуваат од вработените во ЕЛС, советничките и советниците.

Важно е да нагласи дека овој Етички кодекс ги воспоставува само минимум стандардите, а советничките и советниците треба да се стремат да бидат граѓанки и

¹⁴ Водич за интегритет во јавниот сектор на ОЕЦД (OECD Public Integrity Handbook), Организацијата за економска соработка и развој ОЕЦД, мај 2020. Достапно на:

https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-integrity-handbook_ac8ed8e8-en

¹⁵ ЗЕЛС и УНДП: Етички кодекс на локалните функционери, 2008. Достапно на:

http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Izdanija/Publikacii/MK/20Eticki_Code_MKD.pdf

граѓани за пример во својата локална заедница, чие однесување ги надминува овие основни норми.

Обуки за етички стандарди

Обуките треба да содржат компоненти и за правилата и за вредностите кои се отсликани во овие кодекси. Високите раководни структури треба задолжително да присуствуваат на обуките со цел да бидат соодветно обучени да го применуваат кодексот, да бидат пример меѓу останатите вработени и да можат да обезбедат насоки за вработените во својата организациска единица на дневна основа.

МИОА подготвува и спроведува Годишна програма за обука за административно управување, пред се насочена кон раководни административни службеници. Согласно програмата за 2021¹⁶ год., обуката се состои од четири модули, каде еден од нив е и Кодексот за административни службеници. Останатите три модули се: општи прописи од административна област, управување со јавни финансии и управување со проекти.

2.3. Заштитено пријавување

*Укажувачите се **колешки, колеги, граѓанки и граѓани за пример** кои имаат исклучително важна улога за заштита на јавниот интерес, интегритетот и угледот на ЕЛС.*

*Единицата на локалната самоуправа **обезбедува услови** за заштитено внатрешно пријавување на разумни сомневања и сознанија дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши казниво или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес.*

*Единицата на локалната самоуправа ги охрабрува сите вработени, кандидатки и кандидати за вработување, волонтерки и волонтери, лица кои биле ангажирани за некоја работа, **лица кои се или биле во деловен или друг однос со институцијата**, како и лица кои користат или користеле услуги во институцијата, своите сознанија или сомнежи за казниво, неетичко или друго незаконито или недозволиво постапување во Единицата на локалната самоуправа да ги пријават кај овластеното лице за прием на пријави од укажувачи.*

*Единицата на локалната самоуправа постапува по пријавите согласно **Правилникот за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор** (да се наведе правилникот/процедурата на единицата на локалната самоуправа доколку е усвоен). Притоа, општинската администрација е должна да ги информира потенцијалните укажувачи за процедурата за заштитено пријавување, законските одредби за заштите на укажувачи и за можноста за вршење заштитено пријавување до Државната комисија за*

¹⁶ достапна на: https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/training/gpau2021.pdf

спречување на корупцијата, Министерството за внатрешни работи, надлежното јавно обвинителство или Народниот правобранител.

*Градоначалникот/градоначалничката и раководните структури преземаат мерки со кои **се гарантираат доверливоста и заштитата** на укажувачите.*

Укажувањето е важен дел од откривањето на злоупотребите во ЕЛС. Укажувањето претставува изнесување на внатрешни информации за работењето на поединци или цели структури. Со заштитеното пријавување се пренесува разумно сомневање дека е извршено, се врши или е веројатно дека ќе се изврши казниво или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес. Ова значи дека пријавувањето не мора да биде само за дело кое веќе е извршено, но и доколку е веројатно дека ќе се изврши, односно се забележува и превентивна примена.

Заштитата на укажувачите се одвива согласно Законот за заштита на укажувачите. Овој закон го уредува заштитеното пријавување, правата на укажувачите, како и постапувањето и обврските на институциите, вклучително и на ЕЛС.

Укажувачите не секогаш се вработени во самата институција. Малку е познато дека во ваква улога може да се јават и надворешни лица кои имале деловен или друг правен однос со ЕЛС. Тоа може да бидат кандидатки и кандидати за вработување, волонтерки и волонтери, лица кои биле ангажирани за некоја работа, како и лица кои користеле услуги во институцијата.

Досегашната практика покажала дека овој механизам многу малку се користи во институциите, и на централно и на локално ниво. Укажувачите често се перцепирани како нелојални спрема колешките и колегите и својот работодавец, наместо на нив да се гледа како на „граѓани за пример“. Кога некое лице ќе пријави одредено коруптивно или неетичко однесување, постои ризик целокупното внимание да е насочено кој лицето кое пријавило наместо кон фактичката ситуација. Затоа, ЕЛС треба да работи на промоција на можноста за заштитено пријавување со цел да се развијат позитивни ставови меѓу јавноста и професионалците. Ваквите пораки треба да доаѓаат од градоначалникот/градоначалничката и највисоките раководни структури за време на работни состаноци, давање интервјуа и изјави за медиумите итн. На интернет страницата на ЕЛС треба да бидат лесно достапни и видливи информации и пораки за поттикнување на заштитено пријавување.

Услови за заштитено пријавување

ЕЛС треба да се осигураат дека ќе ги обезбедат сите потребни услови за заштита на доверливоста, како и заштитата од било какви последици спрема укажувачот. Министерството за правда има објавено Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор.¹⁷ Согласно овој Правилник,

¹⁷ Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор, Службен весник на РМ, бр. 46/2016

раководното лице во ЕЛС треба да назначи одговорно лице за прием на пријави доставени заради внатрешно пријавување (овластено лице). Многу е важно овластеното лице да ги има потребните услови за работа, кои пак ќе овозможат негова/нејзина независност и непреченост во работата. Сето ова вклучува:

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

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

Заштитено пријавување кај други надворешни канали

И покрај настојувањата за преземање на сите мерки за доследно спроведување на законските обврски, ЕЛС сепак се карактеризира со поблиски познанства и контакти меѓу луѓето. Ова може да ги поколеба потенцијалните укажувачи, посебно доколку сакаат да пријават лице кое е повисоко во раководните структури. Затоа, ЕЛС треба да ја промовираат и можноста за заштитено надворешно пријавување до Државната комисија за спречување на корупцијата, Министерството за внатрешни работи, надлежното јавно обвинителство или Народниот правобранител. Советот на Европа препорачува дека не треба да се воспоставува хиерархија во пријавувањето, бидејќи различен канал ќе биде посоодветен за секој одделен случај.

Информирање на јавноста

Кога станува збор за комуникацијата и промоцијата на овие можности, ЕЛС на своите интернет страници треба да објават точни и ажурирани податоци за овластеното лице, како и процедурата за прием на пријави.

Во моментот, дел од ЕЛС располагаат со формулари за пријавување на корупција на нивните интернет страници. Најчесто станува збор за општ формулар со едно поле каде се бара од подносителот само да го раскаже случајот и да кликне копче „поднеси“. Ова може да биде збунувачки за граѓаните, посебно доколку не постојат дополнителни информации и пропратни материјали за тоа што ќе се случи со нивната пријава. Доколку ЕЛС се одлучат да ја задржат можноста за електронско пријавување, треба да наведат дополнителни информации за:

- Примери за коруптивно однесување кое може да се пријави;
- Можност за прикачување на дополнителни материјали (документи, фотографии, снимки);
- Информација за заштита на податоците на оној кој пријавува;
- Што се случува со пријавата, односно конкретни чекори кои ЕЛС ќе ги преземе со рокови;
- Начин за известување за исходот од пријавата и обезбедување на повратна информација до пријавувачот.

ЕЛС треба да се охрабрат да воспостават и соработка со граѓанскиот сектор кој може да одигра важна улога за подигање на свеста за важноста на укажувачите, постоечките механизми за заштитено пријавување и охрабрување на потенцијалните укажувачи да ги пријават своите сознанија и сомнежи. На пример, здружението на граѓани Transparency International Macedonia овозможува поддршка на укажувачи и одржува онлајн платформа за заштита на укажувачи www.ukazuvac.mk, каде граѓаните можат да поднесат онлајн пријава за коруптивно дејствие.

2.4. Управување со човечки ресурси

Интегритетот се промовира како дел од управувањето со човечки ресурси во единицата на локалната самоуправа. Позитивните примери на личен и професионален интегритет постојано се промовираат и наградуваат.

*Раководните лица применуваат **етичко лидерство**, а идентификувањето и адресирањето на ризиците е дел од нивните работни задачи. Единицата на локалната самоуправа промовира **отворена организациска култура** каде слободно се дискутира за проблеми, етички дилеми, недостатоци и се обезбедуваат совети и насоки за нивно разрешување.*

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

ЕЛС треба да обезбеди фер и транспарентен систем за вработување, селекција и унапредување, врз основа на објективни критериуми и формални процедури, како и ефективен систем на жалби. Многу е важно да се поддржи професионалноста, да се спречи фаворитизам и непотизам, како и политичко влијание. Интегритетот може да се вклучи и во огласите за работа, под претпоставка дека кандидатите се пријавуваат за работа во организации кои ги споделуваат нивните вредности.

Со цел унапредување на работата на ЕЛС и зголемување на мотивацијата и продуктивноста на вработените, препорачливо е ЕЛС да спроведува редовно анонимно испитување на задоволството на вработените, како и да им овозможи да предлагаат мерки за унапредување на работењето.

Вработувањето во ЕЛС може да се разгледува во контекст на два аспекти во врска со системот на интегритет. Како прво, вработувањето може да биде процес кој е подложен на корупција. Истовремено, вработувањето на нови кадри е процес кој треба да резултира со вработување на лица со висок степен на интегритет, кои ќе бидат отпорни на корупција.

Во однос на вработувањето како ризик од корупција, најзагрижувачко е политичкото влијание, а еден од највидливите „симптоми“ е флукуацијата на вработени по локалните избори, преку механизмот на привремените вработувања со кои се заобиколува Законот за административни службеници.

Процесот на вработување и унапредување како ризик од корупција

ЕЛС треба доследно да ги применуваат законските одредби од Законот за административни службеници во однос на статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување, мерењето на ефектот и други прашања во врска со работниот однос. Кандидатките и кандидатите за вработување треба да се вработат во институции и организации со чија мисија и визија и самите се идентификуваат, како и места кои одговараат на нивните квалификации, вредности и морални начела. ЕЛС треба да се промовира како атрактивен работодавец за квалитетни кандидатки и кандидати со висок степен на личен и професионален интегритет.

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

Примери за можни критериуми за утврдување критични работни места (работни места со висок инхерентен (брuto) ризик.¹⁸

- Учество во донесување на значајни одлуки (системски и финансиски) кои имаат пресудно влијание во остварувањето на клучните цели на субјектот/буџетскиот корисник;
- Учество во управувањето (буџетирање, извршување, плаќање) на значителни финансиски средства, со чија неправилна употреба можно е да се предизвика значителна штета на буџетскиот корисник, Владата на Република Македонија, Европската комисија, останатите корисници на буџетот, и др.
- Повреда/непочитување на законите и прописите со што е можно сериозно да се влијае на угледот на институцијата.
- Учество во одлучување кое може да предизвикаат значајна финансиска загуба во претпријатија и институции основани од државата или државата е акционер;
- Учество во издавање налог за плаќање или обезбедување услуга (дозвола, согласност, лиценца, концесија, стипендија, субвенција и др.) кое со неиздавање, одвлекување или издавање спротивно на прописите може да се издејствува мито во било каков вид (подарок, услуга, или било каква поволност).
- Учество во одлучувањето кое може да ја доведе во прашање безбедноста на вработените во институцијата.
- Можен судир на интереси при учество во донесување на одлуки за доделување на договори за јавни набавки
- Можни злоупотреби со доверливи информации спротивно на политиката на институцијата.и др.

Обука и професионален развој

Важен дел од управувањето со човечките ресурси е обуката и можноста за професионален развој. ЕЛС треба да ги запознаат вработените со целите и задачите за следната година, односно секој вработен треба да разбере како неговата/нејзината работа придонесува за целите на локалната самоуправа и службата кон граѓаните. Вработените во општинската администрација треба да добијат и обука за извршување на нивната работа, а ова посебно се однесува за оние кои се во директен контакт со граѓаните и чие однесување значително може да влијае врз перцепциите на граѓаните за работата на општинската администрација.

Вработените во општинската администрација имаат потреба и од постојана обука за различните аспекти од системот на интегритет. Административните службеници треба

¹⁸ Види Насоки за управување со ризикот од измам и корупција изготвени од Секторот за јавана внатрешна финансиска контрола

да добијат обука за прашања поврзани со професионална етика и посигнување на свеста за ризиците од корупција, и тоа не само при вработувањето туку како дел од постојаната обука. Овие обуки треба да вклучат дискусии за реални ситуации со соодветни алатки. Треба да се разгледаат можности за поттикнување на вработените да се вклучат во предлагањето на превентивни мерки. Притоа, треба да се разгледа и утврди соодветен модел на постојано обучување.

ЕЛС треба да изготви планови за обука на вработените поврзани со извршување на нивната работа, како и да водат евиденција/регистар на спроведени обуки поединечно по вработен. Важно е да се следи и степенот на реализирани обуки во однос на планираните, бидејќи досегашната практика покажува дека овој процент е низок. Притоа, потребно е плановите за обука на вработените да кореспондираат со доделените задачи. Добра практика е во годишните планови за работа на организациските единици да се доделуваат задачи/активности поединечно по вработен. Правилата треба да се интегрираат во стандардните оперативни процедури на институциите и да станат дел од секојдневното работење.

МИОА подготвува годишна програма за генеричка обука за административните службеници, која ја усвојува најдоцна до 1 јули оваа година за следната година. Каталогот за генерички обуки на административни службеници за 2021 год.¹⁹ вклучува теми кои се доста корисни за вработените во општинската администрација, како на пример: решавање проблеми, комуникациски вештини, ориентираност кон клиенти, еднаквост и недискриминација, евалуација на програми и политики итн.

Етички дилеми

Вработените кои секојдневно се соочуваат со голем број одлуки во работењето, често можат да се најдат во ситуација на етичка дилема. ЕЛС треба да поттикнуваат отворена организациска средина каде вработените ќе се чувствуваат комотно да дискутираат за евентуални етички дилеми.

Пример за етичка дилема:

Јас сум вработен во општинската администрација и градоначалникот бара од мене во рок од еден час да поднесам извештај за прашање на кое работам веќе две недели и кое требаше да биде веќе завршено. Овој извештај е потребен за да се донесе важна одлука во општината. Но, ги немам сите релевантни информации бидејќи се уште чекам дел од информациите да бидат потврдени од друг оддел. Колегата од другиот оддел потфрлил да ги потврди информациите и вели дека му се потребни уште неколку дена за да се снајде. Колегата досега бил одличен професионалец и обично имаме многу добра соработка, а и често се дружиме после работно време. Знам дека периодов е малку расеан заради приватни проблеми и веројатно затоа не успеал да ја заврши задачата. Раководителката доаѓа во мојата канцеларија и бара итно да го испратам извештајот. Што да направам?

¹⁹ Каталогот е достапен на:

https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/training/gpgo2021.pdf

ЕЛС треба да обезбедат обука за вработените за подобро разбирање на етичките дилеми, насоки за разрешување на етички дилеми, како и можност за доверливо советување со лицето за интегритет. Истовремено, лицето за интегритет треба да биде добро обучено да се справи со вакви ситуации. Разрешувањето на дилеми е пристап кој ги комбинира правилата и вредностите и вклучува ситуации каде нема очигледен избор меѓу достапните алтернативи. Целта е да се прати пораката дека ваквите ситуации се неизбежни во работењето и да ги охрабри вработените да разговараат и да побараат поддршка доколку се соочат со таква ситуација. Притоа, ваквите обуки ја поттикнуваат свеста за етичко и морално однесување.

Подолу е даден пример за насоки за разрешување на етичка дилема.

План за разрешување на етичка дилема

1. Со каков проблем се соочувам и зошто е тешко да го решам?
2. Кој се е засегнат од мојата одлука?
3. Дали ми требаат повеќе информации?
4. Дали има некакви одредби во законодавството и внатрешните процедури кои се однесуваат на моето прашање?
5. Кои се аргументите за и против: кој од овие аргументи претставува вредност, кој е последица, а кој е изговор?
6. Кој е мојот заклучок?
 - Кои се негативните последици од мојата одлука?
 - Како можам да ги минимизирам овие последици?
7. Дали сум среќен/среќна со мојата одлука? (контролно прашање)

Етичко лидерство

Конечно, како составен дел од системот за управување со човечки ресурси треба да се промовира и етичкото лидерство. Етичкото лидерство пред се се однесува на раководните структури на административно ниво. Интегритетот треба биде составен дел од профилот на раководните лица на сите нивоа на ЕЛС, како и критериум за вработување, назначување и унапредување на раководни позиции. Институционалната структура треба да ги поддржи раководните лица во оваа мисија, преку соодветна организациска поддршка (внатрешна контрола, правни совети, инструменти за управување со човечки ресурси).

Четири аспекти на етички лидер²⁰

Пример за интегритет преку видлива акција	Етичките лидери треба да бидат свесни за тоа како се интерпретираат нивните одлуки и однесување од страна на другите, да избегнуваат поведение кое може да се смета за неконзистентно со правилата и вредностите на организацијата и да бидат подготвени да ги објаснат причините за нивните одлуки и однесување, доколку е тоа потребно.
Употреба на награди и санкции	Формалните награди и казни се неопходни алатки за спроведување на етичките стандарди. Ова се однесува не само на оние кои се директно засегнати, туку и за организацијата како целина. Сепак, треба да се внимава да се постигне вистинскиот баланс меѓу соодветно постапување по повредите на интегритетот и зачувување на почитта и избегнување на незадоволството. Докажано е дека санкциите можат да влијаат на моралниот компас на индивидуите. Односно, може да се добие впечаток дека правилата го диктираат однесувањето, на пр. Ако не е експлицитно спротивно на правилата, мора да биде во ред. Во оваа смисла, неформалните награди (оддавање признание, укажување доверба) и санкциите (неодобрување од колегите) се подеднакво неопходни алатки.
Комуникација за вредностите и правилата	Овој аспект вклучува отворени дискусии за донесување одлуки за интегритет на работното место, разјаснување на нормите и очекувањата и обезбедување насоки за оние кои се соочуваат со етички дилеми. Тоа вклучува потреба од отворена организациска култура каде што вработените се чувствуваат поддржани да излезат со етички дилеми и да бараат насоки преку соодветни канали.
Поттикнување и оснажување на вработените	Овој аспект сугерира дека етичките лидери им даваат можности на вработените да учествуваат во процесите на донесување одлуки и ги охрабруваат вработените да ги споделат своите перспективи и грижи. Зајакнувањето, исто така, вклучува помагање во поставување реални и мотивирачки цели и обезбедување на вработените со индивидуално внимание, обука и можности за раст.

2.5. Ефикасно, економично и ефективно работење

*Единицата на локалната самоуправа се стреми кон **рационално искористување** на локалните ресурси, грижа за имотот и ресурсите и заштита и унапредување*

²⁰ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ac8ed8e8-en/1/3/6/index.html?itemId=/content/publication/ac8ed8e8-en&csp=676f6ac88ad48a9ffd47b74141d0fc42&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e8708>

на животната средина. Буџетот на единицата на локалната самоуправа се носи и спроведува преку **транспарентен и партиципативен процес во сите фази од буџетскиот циклус**, со примена на буџетирање засновано на приоритети и родово одговорно буџетирање.

Единицата на локалната самоуправа спроведува **систем на јавни набавки со кој се подигнува квалитетот и обемот на услугите** кои ги испорачува до граѓаните, како и довербата на бизнис заедницата кон единицата на локалната самоуправа и нејзината администрација, во согласност со позитивните законски прописи.

Буџетите на општините се најважниот инструмент преку кој можат да ги спроведуваат своите функции, односно да ги задоволат потребите на граѓаните. Основа за подготвување на буџетите се стратешките приоритети на Владата на Република Северна Македонија, фискалната стратегија, предлогот на стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика, како и приоритетите на општините. Градоначалникот/градоначалничката е одговорен/одговорна за подготвување на буџетот на општината и за негово доставување до Советот на општината. Законот за буџетите ја уредува постапката за изработување, донесување и извршување на буџетите на општините, додека Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и другите закони кои ја регулираат областа на јавни давачки (даноци, такси, надоместоци) го уредуваат финансирањето на истите.

Буџетска партиципативност

Фазата на подготовка на буџетот е фаза која треба да овозможи партиципативност и креирање на буџет кој вистински ќе одговара на потребите на општината. Токму во оваа фаза, ЕЛС треба да користи разни алатки за да го слушне мислењето на граѓаните и граѓанките, здруженијата на граѓани и други чинители. ЕЛС можат да користат електронски алатки преку нивните интернет страници и профили на социјалните мрежи (анкети, гласање, форуми, можност за поднесување на предлози), како и трибини, форуми итн.

Буџетска транспарентност

Друг важен аспект е буџетската транспарентност. Една од главните алатки е објавувањето на граѓански буџет, односно поедноставена форма на буџетот со цел да се доближи истиот до граѓаните. На едноставен начин, секој граѓанин треба да може да разбере како се планира буџетот, на кој начин се собираат средствата и како се трошат распределените средства. Други документи кои треба да се објават се завршната сметка, планот за јавни набавки, извештај за реализација на јавните набавки, квартални и годишни финансиски извештаи, како и финансиски индикатори за перформансите.

Платформата „Отворени финансии“ (www.open.finance.gov.mk), која беше промовирана во 2019 год. од страна на Министерството за финансии, беше надградена и од јуни 2020 год. овозможува следење и на сите исплати на единиците на локалната самоуправа и нивните буџетски институции. Тука можат да се најдат податоци за буџетскиот корисник од кој е извршено плаќањето, видот на трошокот согласно економската класификација,

информација за примателот на средствата, датумот на кој е реализирано плаќањето, податоци за спецификации на расходи итн. Податоците се ажурираат двапати месечно, а корисниците можат да ги преземат во отворен формат за правење на анализи. ЕЛС на своите интернет страници треба да постават линкови до оваа платформа како дел од нивната заложба за буџетска транспарентност.

Јавни набавки

Процесот на јавни набавки е важен во контекст на системот на интегритет бидејќи директно влијае врз обемот и квалитетот на услугите кои ги испорачува ЕЛС, одредува како се трошат јавните пари и може да поттикне доверба или недоверба на бизнис заедницата кон општината и нејзината администрација.

Областа на јавните набавки е препознаена како посебно ризична во Националната стратегија за борба против корупцијата и судирот на интереси,²¹ каде како приоритетни проблеми се посочуваат недоволната контрола врз однесувањето во постапките за јавни набавки на договорните органи и недоволната транспарентност и низок степен на интегритет на вклучените лица и институции.

Постапката за јавни набавки се одвива со строго пропишана процедура согласно Законот за јавни набавки. ЕЛС треба да обрнат поголемо внимание за реалистично планирање на јавните набавки, што ќе резултира со повисок степен на реализација на плановите, како и понизок степен на поништување на тендерите.

Јавните набавки се популарна тема на интерес меѓу граѓанските организации, токму заради ризикот од корупција. ЕЛС се охрабруваат да ги користат наодите од овие анализи и истражувања, меѓу другото, и за да се запознаат со перцепциите за јавните набавки меѓу граѓаните и бизнис заедницата. Доколку кај компаниите постои ниска доверба во системот на јавни набавки и висока перцепција за корупција, дел од нив нема ни да се обидат да конкурираат, со што се намалува понудата и можностите за добивање на поквалитетни добра и услуги.

Центарот за граѓански комуникации е граѓанска организација која редовно спроведува мониторинг на јавните набавки. Врз основа на мониторингот на локално ниво, оваа дадени се следниве препораки за подобрување на системот на јавни набавки во ЕЛС:²²

- Да се користат можностите што ги нуди Законот за јавните набавки да користат и други критериуми за избор на најповолната понуда, покрај најниската цена, со цел да се добие најдобрата вредност за потрошените пари, односно да се купи тоа што е најисплатливо.
- Електронската аукција да се користи само во случаи кога станува збор за набавка на производи со стандарден, познат или добро утврден квалитет и во кои цената игра пресудна улога за избор на најдобрата понуда.

²¹ Државна комисија за спречување на корупцијата: Национална стратегија за борба против корупцијата и судирот на интереси на Република Северна Македонија (2020 – 2024)

²² Извештај од мониторингот на јавните набавки: извештај бр. 33: (јули-декември 2019 год.). - Скопје: Центар за граѓански комуникации, 2020. Достапно на: <http://ccc.org.mk/images/stories/33mk.pdf>

- Секогаш детално да се образложува потребата од набавката со објаснување зошто им е потребен тој предмет на набавка, тие количини или обем и тој квалитет, со цел да ја оправдаат целисходноста на набавката.
- Иако нејзиното објавување не е задолжително, проценетата вредност мора многу точно и прецизно да се утврдува со точна анализа на потребите, следење на состојбите и движењата на пазарот, како и следење на набавките на другите институции.
- Да се анализираат поништените постапки и неуспешните тендери и да се користат за унапредување на набавките.
- Да се дели предметот на набавка на делови секогаш кога тоа е можно, логично и кога ќе се процени дека ќе овозможи учество на повеќе и помали фирми за да се зголеми конкуренцијата, да се намалат цените и да се подобри квалитетот на набавените производи.
- Да се образложува одлуката да не се дели предметот на набавка на делови и да се изнесе анализата и логиката зад таквата одлука.

2.6. Транспарентност, отчетност и партиципативност

*Единицата на локалната самоуправа се залага за транспарентно работење и **редовно и навремено ја информира јавноста** за својата работа преку својата интернет страница, општинскиот весник, прес конференции, соопштенија и други алатки.*

*Единицата на локалната самоуправа обезбедува **брз и лесен пристап до информациите од јавен карактер**. Расположливите информации проактивно се објавуваат на интернет страницата и редовно се ажурираат, во согласност со одредбите од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.*

*Одлуките се носат преку **отворени и инклузивни процеси на консултација** на засегнатите страни и подлежат на механизмите на надзор и контрола.*

*При промовирање на културата на интегритет, Единицата на локалната самоуправа **соработува со граѓанските организации, бизнис заедницата и другите засегнати страни**.*

Транспарентноста на ЕЛС не е само составен дел на демократските стандарди, туку и превентивна алатка за спречување на корупцијата и зголемување на довербата на граѓаните во институциите. Главна алатка за комуникација со јавноста се интернет страниците на ЕЛС, кои треба да бидат лесни за користење за граѓаните.

Согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје се „иматели на информации“ кои треба да обезбедат слободен пристап до информации за сите правни и физички лица. Притоа, за „информација од јавен карактер“ се смета информација во која било форма што ја создал или со која располага имателот на информацијата согласно со неговите надлежности, додека пак „документ“ е записот на информацијата и може да

има различна форма и карактеристики. Ова значи дека документите може да бидат пишан или печатен текст, но и карти, шеми, фотографии, слики, цртежи, скици, работни материјали, снимки и други материјали во дигитална форма.

Транспарентноста може да биде:

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

Проактивна транспарентност

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

Листата на информации ЕЛС потребно е континуирано да ја ажурираат, бидејќи се работи за материја која е жива и бара постојано дополнување се со цел граѓаните да бидат постојано информирани за било какви промени кои се однесуваат на работата на локалните самоуправи.

За да ЕЛС имаат пример кои документи треба да ги содржи Листата на информации добро е да ја посетат постојната веб страна на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер и да ја погледнат Листата на информации од Агенцијата, а како добри примери на транспарентни локални самоуправи можат да го видат истражувањето на Центарот за граѓански комуникации „Индекс на активна транспарентност 2020“ во кое како активно транспарентни општини се потенцирани: Битола, Валандово, Велес, Охрид, Крива Паланка, Гостивар и Карпош. ЕЛС ќе ја подобрат својата активна транспарентност доколку во целост ги почитуваат обврските од членот 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

За да транспарентноста не биде само декларативна, туку таа да се испочитува целосно, главната улога треба да ја имаат одговорните лица т.е градоначалниците/градоначалничките и Советите во општините, кои своите донесени одлуки ќе ги објавуваат комплетно на веб страните во банерот Листа на информации.

Исто така, добар пример ЕЛС во своето транспарентно работење ќе покажат и преку објавување на поднесените барања и одговори по основ на Законот за СПИЈК. На овој

начин ќе се намали бројот на барања, бидејќи граѓаните ќе имаат увид во веќе поднесени барања и дадени одговори на истите.

2.7. Управување со квалитет

Подобрување на услугите што им се нудат на граѓаните е врвен приоритет. Единицата на локалната самоуправа воспоставува систем на работење преку кој постојано се унапредува работењето и процесите, се намалуваат ризиците и трошоците, а се подобрува мотивираноста на вработените и се следат вкупните резултати од работењето.

*Унапредувањето на испораката и подобрувањето на квалитетот на локалните услуги се врши преку одговорно планирање, управување и реализација на процесите и промовирање на **култура на извонредност** на јавната администрација, согласно меѓународниот стандард **ИСО 9001**, **Заедничката рамка за процена – ЦАФ** и други стандарди за квалитет во јавниот сектор.*

Единиците на локална самоуправа се основани со основна цел испорака на локалните услуги на граѓаните. Процесот на децентрализација и префрлањето на поголем обем на надлежности од централно на локално ниво е во функција на приближување на власта до граѓаните и граѓанките, поадекватно детектирање на приоритетите од локални услуги соодветно спецификите на единиците на локална самоуправа и порационално искористување на локалните ресурси. Унапредувањето на испораката и подобрувањето на квалитетот на локалните услуги треба да биде во фокусот на работењето на локалните власти.

Законот за воведување систем за управување со квалитетот и заедничка рамка за процена на работењето и давањето услуги во државната служба од 2013 (стапи на сила во 2014)²³, вовеле обврска за сите институции, вклучувајќи ги и ЕЛС, да имплементираат следните два стандарди за квалитет: ИСО 9001 и Заедничката рамка за процена – ЦАФ.

Стандард за квалитет ИСО 9001

ИСО 9001 е создаден од страна на Меѓународната организација за стандарди (ISO) и неговата цел е да обезбеди системи за управување со квалитет кои ќе им помогнат на организациите ефикасно да работат и да ја воведат методологијата по најдобри практики. ISO 9001 ги специфицира основните барања за систем за управување со квалитет што организацијата мора да ги исполни за да ја демонстрира својата способност постојано да обезбедува производи (кои вклучуваат услуги) кои го зголемуваат задоволството на клиентите и ги задоволуваат применливите законски и регулативни барања. Во моделот се прикажани пет принципи, каде секој принцип

²³ Законот за воведување систем за управување со квалитетот и заедничка рамка за процена на работењето и давањето услуги во државната служба, Службен весник на РМ бр.69/2013

одредува сет на барања, постапки и процеси кои треба да се разгледаат за имплементација на системот:

- 1) Општи барања за системот за управување со квалитет и документација,
- 2) Одговорност, фокусирање, политика, планирање и цели на раководството,
- 3) Управување со ресурсите и распределба,
- 4) Реализација на производ/услуга и управување со процесите и
- 5) Мерење, следење, анализа и континуирано подобрување.

Најновата верзија на овој стандард е ИСО 9001:2015 и ЕЛС кои се уште ја имаат постарата верзија ИСО 9001:2015 ќе треба да направат надоградба.

Заедничката рамка за проценка ЦАФ

Заедничката рамка за проценка ЦАФ²⁴ е прв европски инструмент за управување со квалитет специјално прилагоден и изработен за јавниот сектор. ЦАФ е алатка која овозможува подобрување на квалитетот на услугите кои ги нуди ЕЛС, го евидентира напредокот во сите области од работењето и може да го подобри задоволството и мотивираноста на вработените.

Целта на заедничката рамка за проценка е да биде катализатор / алатка за целосен процес на подобрување во рамките на организацијата и истата има за цели:

- да ја запознае јавната администрација со културата на извонредност и принципите на целокупно управување со квалитет,
- да ги води институциите постепено по целосно усогласен Демингов циклус "планирај-спроведи-провери-дејствувај",
- да го олесни самооценувањето на јавната организација со цел да се добие добра претстава за степенот на достигнувања и да се предложат мерки за подобрување на резултатите од работењето; да има улога на мост помеѓу различните модели што се користат во управувањето со квалитетот, и во јавниот и во приватниот сектор; и
- да го олесни учењето помеѓу организациите од јавниот сектор.²⁵

Согласно законот, ЕЛС треба да воспостават работно место кое го координира процесот на имплементација на стандардите и инструментите за управување со квалитет. Национална контакт-точка, односно ресурсен центар за ЦАФ е Министерството за информатичко општество и администрација МИОА и ЕЛС кои се уште не го примениле ЦАФ треба да стапат во контакт со МИОА за добијат поддршка во процесот. ЕЛС треба да се осигураат дека вработените ќе учествуваат на обуките за примена на ЦАФ моделот

²⁴ На англиски Common Assessment Framework - CAF

²⁵ Повеќе за ЦАФ Моделот може да се најде во: „Подобрување на квалитетот на јавниот сектор преку заедничката рамка за проценка”, ОБСЕ, 2017. Достапно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/7/373762.pdf>

организирани од страна на МИОА. МИОА има подготвено насоки и упатства за воведување на ЦАФ-моделот и истите се достапни на интернет страницата на МИОА.

Подолу се претставени десетте чекори за подобрување на организациите преку ЦАФ – од донесување на одлука и планирање на самопроценката, па се изработка и планирање на план за подобрување.



ЕЛС можат да применуваат и други стандарди за квалитет во јавниот сектор. Доколку ЕЛС имаат потреба од воведување на повеќе ИСО или македонски стандарди тогаш се пристапува кон воведување на интегриран систем за управување составен од повеќе стандарди каде основата е ИСО 9001.

2.8. Еднакви можности на жените и мажите

*Единицата на локалната самоуправа се стреми кон **унапредување на родовата рамноправност во Советот и во општинската администрација** и ја препознава важноста од доследно спроведување на обврските и одговорностите од Законот за еднакви можности на жените и мажите.*

*Политиките кои ги спроведува единицата на локалната самоуправа **се родово сензитивни** и настојуваат да обезбедат подеднаква видливост, еманципирање, одговорност и учество и на жените и на мажите во сите сфери од општествениот живот. Единицата на локалната самоуправа **не толерира никаква директна и индиректна дискриминација** врз основа на пол, ниту било*

каков облик на вербално, невербално или физичко сексуално или друг друг вид на вознемирување.

Институционалната структура за родова рамноправност во ЕЛС согласно Законот за еднакви можности за жените и мажите се состои од назначено координатори/координаторки, нивни заменици/заменички, како и членови/членки на комисиите за еднакви можности.

Подолу е даден преглед на нивните надлежности, а ЕЛС во својот Статут треба јасно да ги дефинира односите на соработка меѓу Координаторите/координаторките и Комисиите за еднакви можности.

Преглед на надлежности на институционалната структура за родова рамноправност	
Комисија за еднакви можности на жените и мажите	Координатор и заменик координатор за еднакви можности на жените и мажите
Постојано тело со одлука на советот на ЕЛС. Составот, надлежностите, задачите и обврските се утврдени со статутот на ЕЛС.	Определени од редот на државните службеници во ЕЛС.
-дава мислење по однос на материјалите и предлозите за седниците на советот на ЕЛС;	унапредување на еднаквите можности и недискриминацијата во рамките на надлежностите на ЕЛС
-учествува при креирањето и донесувањето на стратешките документи, особено при креирањето и донесувањето на стратегијата за развој на единица на локалната самоуправа, донесувањето на буџетот на ЕЛС, статутот, програмата за работа советот на ЕЛС и др.	дава предлози и мислења поврзани со еднаквите можности до советот на единицата на ЕЛС и до институциите и организациите на локално ниво; изработува извештаи за состојбата со еднаквите можности и недискриминацијата во рамките на ЕЛС;
-идентификува и дава предлози за начините на инкорпорирање и формализирање на принципот на еднакви можности и недискриминацијата во работата на органите на ЕЛС и општинската администрација;	соработува со комисијата за еднакви можности на жените и мажите во рамките на советот на ЕЛС и покренуваат заеднички иницијативи со цел
-се грижи за доследно спроведување на одредбите од овој закон и други закони од областа на еднаквите можности и недискриминацијата, предлагајќи му на советот на ЕЛС мерки и активности во насока на унапредување на еднаквите можности и недискриминацијата врз	унапредување на еднаквите можности и недискриминацијата; соработува со невладините организации и останатите институции на локално ниво на прашањето на еднаквите можности и недискриминацијата, ја следи состојбата со еднаквите можности на локално ниво и предлага иницијативи за преземање на мерки за подобрување на состојбата со еднаквите можности и недискриминацијата и во исполувањето

основа на анализа на утврдените состојби во областите во надлежност на ЕЛС-	на своите задачи се координира и соработува со министерството.
---	--

Органите на единиците на локалната самоуправа (Градоначалникот и Советот) при донесувањето на развојни планови и други акти и одлуки, се должни да ги разгледуваат и да ги земат предвид предложените мерки и активности од страна на комисијата за еднакви можности на жените и мажите и координаторот за еднакви можности на жените и мажите .

Единиците на локалната самоуправа се должни во рамките на своите стратешки планови и буџети да го инкорпорираат принципот на еднакви можности на жените и мажите; да ги следат ефектите и влијанието на нивните програми врз жените и мажите и да известуваат во рамките на своите годишни извештаи и да учествуваат во подготвувањето на Стратегијата за родова еднаквост во делот кој се однесува на единиците на локалната самоуправа.

ЕЛС треба да спроведува родово сензитивни политики и настојуваат да обезбедат подеднаква видливост, еманципирање, одговорност и учество и на жените и на мажите во сите сфери од општествениот живот. Родово сензитивните политики ги земаат предвид различните потреби и можности на жените и мажите, кои пак произлегуваат од различните општествени улоги. На пример, доколку ЕЛС сака да ги поттикне младите да спортуваат преку изградба на спортски сали, треба да направи анализа за различните потреби на машките и на девојчињата.

Една од мерките за надминување на родовата нерамноправност е родово одговорното буџетирање. ЕЛС треба да ја следат Методологијата за родово одговорно буџетирање подготвена од страна на Министерството за труд и социјална политика.

Потребно е да се работи на повеќе нивоа за достигнување на статусот на родово одговорна општина. Родово одговорната општина прави напори спроведување и креирање на политики, програми и издвојување на буџетски средства за надминување на системските бариери за жените, односно, анализира колку општинските стратегии, програми и буџети влијаат на фактичко подобрување на животот на жените. Индексот на родова еднаквост на општините²⁶ подготвен од страна на Здружението на граѓани Реактор е корисна алатка која ЕЛС можат да ја користат за да се само-оценуваат и надоградуваат во своите напори за обезбедување на родова рамноправност.

Здружението Реактор ја има подготвено публикацијата „Како до родово одговорна општина – Водич за општинската администрација“²⁷ која обезбедува понатамошни насоки за имплементирање на родовата перспектива на сите нивоа на управување, креирање и спроведување на политики на ниво на општините.

²⁶ <http://www.rodovindeks.mk/>

²⁷ Достапно на:

<https://reactor.org.mk/wp-content/uploads/2020/05/Водич-за-општинската-администрација-Како-до-родова-еднаква-општина.pdf>

Една од потешкотиите со кои се соочуваат ЕЛС е следењето на ефектите и влијанието, како и воспоставување на соодветен систем за известување за мерките и активностите. Како еден од чекорите на тој план треба да биде пред се собирањето на родово релевантни податоци кои потоа ќе помогнат за креирање на родова анализа при изработката на годишните програми. На пример, ЕЛС треба да располага со податоци за бројот на мажи и жени кои живеат на нејзината територија, нивните занимања, колку мажи и колку жени поседуваат имот, бројот на машини и девојчиња кои посетуваат стручно училиште, итн.

Корисен пример²⁸

Индексот на родова еднаквост во општините во Република Северна Македонија покажува дека нееднаквоста во вработеноста меѓу жените и мажите е поголема во општините каде нема државни градинки. Во просек, во општините каде нема градинка на секои 10 вработени мажи, има само 4 вработени жени, додека во општините каде има барам една градинка, на секои 10 вработени мажи има 7 вработени жени. Овие наоди покажуваат дека општините треба да работат на зголемување на бројот на градинки во нивната заедница.

ЕЛС треба да воспостави политика на нулта толеранција кон било каков вид на директна и индиректна дискриминација врз основа на пол, ниту било каков облик на вербално, невербално или физичко сексуално или друг друг вид на вознемирување.

Конечно, треба да се има предвид дека корупцијата влијае различно врз жените и врз мажите, како резултат на различната економска моќ, општествена положба, пристап до заштитни механизми итн. На пример, сиромашните жени се најзасегнати од корупцијата: и директно (доколку не се во можност да платат „мито“ за пристап до услугите, немаат „врски“ и немаат информации и пристап за тоа каде да пријават корупција), но и индиректно (затоа што корупцијата го намалува квалитетот и обемот на социјални и други услуги кои ги обезбедува ЕЛС.). Жените е поверојатно да се најдат и како жртви на посебен вид на корупција и злоупотреба – сексуална злоупотреба и уцена од страна на претпоставени, или пак од стана на лица кои имаат повисока општествена или друг вид на моќ во однос на жртвата.

Определувањето на жени како лица за заштитено внатрешно пријавување, како и за лица за интегритет може да има позитивно влијание за охрабрување на жените да пријават случаи на корупција, како и да побараат совет и информации за достапните заштитни механизми.

²⁸ Како до родова еднаква општина : водич за општинската администрација. - Скопје : Реактор - истражување во акција, 2019. Достапно на: <https://reactor.org.mk/wp-content/uploads/2020/05/Водич-за-општинската-администрација-Како-до-родова-еднаква-општина.pdf>

3. Спроведување, следење и известување

Целта на Декларацијата за политика на интегритет не е истата само да се потпише во ЕЛС. Политиката на интегритет ќе остане само документ на хартија доколку не се воведат механизми за нејзино спроведување и следење. Управувањето со ризиците од корупција е еден од тие заштитни механизми кои доколку се спроведуваат правилно, ќе можат навремено да алармираат за системските недостатоци кои овозможуваат повреди на интегритетот и коруптивно дејствување. Од друга страна, сите повреди на стандардите за интегритет треба да подлежат на соодветни санкции.

3.2. Управување со ризици од корупција

*Единицата на локалната самоуправа воспоставува **ефикасен систем на внатрешни контроли и ревизија** согласно принципите на јавната внатрешна финансиска контрола. Управувањето со ризиците од корупција е важен дел од системското управување со ризици во рамките на тој систем.*

*Градоначалникот/градоначалничката и раководните структури на единицата на локалната самоуправа се одговорни за **процена и отстранување на ризиците** кои придонесуваат за појава на корупција, проневера, измама, судир на интереси, користење влијанија и врски заради добивање повластен третман или било која друга форма на незаконско или неетичко однесување.*

*Раководителот на единицата за внатрешна ревизија го/ја **советува** градоначалникот/градоначалничката и сите раководни лица во единицата на локалната самоуправа за управувањето со ризик.*

Ефективните внатрешни контроли и управувањето со ризици ја намалуваат ранливоста на ЕЛС на корупција и овозможуваат оптимално работење насочено кон јавниот интерес. Доколку се применува успешно, управувањето со ризици ќе овозможи подобро одлучување, зголемување на ефикасноста, подобро предвидување и оптимизирање на расположливите средства, јакнење на довербата во управувачкиот систем и развој на позитивна организациска култура. Целта на овие алатки не е да се детектира постоечка корупција, туку да се процени ризикот дека во текот на работењето може да настане некаква форма на незаконско или неетичко однесување.

Во сите буџетски корисници, вклучително и ЕЛС, се применува системот на јавна внатрешна финансиска контрола (ЈВФК). ЈВФК опфаќа:

- финансиското управување и контрола (каде се вклучени контролната средина, управување со ризиците, контролите, информациите и комуникациите и следењето и евалуацијата),
- функционално независната внатрешна ревизија, како и
- централната единица за хармонизација при Министерството за финансии која е надлежна за координација на целокупниот процес.

Анализа и управување со ризик

Управувањето со ризиците се состои од два дела.

- **Анализа на ризик**, која вклучува утврдување и дефинирање на ризиците и евалуација на влијанието и последователните активности.
- **Управување со ризик**, кое ги опфаќа активностите кои се вклучени во планирањето, мониторингот и контролирањето на активностите со што ќе се утврдат/истакнат проблемите и слабостите и ќе ја зголеми веројатноста организацијата да ги постигне своите цели.

Согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор, секој субјект од јавниот сектор треба да подготви анализа на ризик, односно „систематски, најмалку еднаш годишно, да ги анализира ризиците кои се поврзани со активностите, да развие соодветни планови за ограничување на можните негативни последици од овие ризици и да определи вработени кои ќе бидат одговорни за имплементација на донесените планови.“ Притоа, ризиците се разбираат во најширока смисла, односно „секоја активност или неспроведување на активност претставува ризик за неисполнување на целите.“

Министерството за финансии има утврдено осум категории на ризик:²⁹

- **Стратешки ризик:** се однесува на долгорочните стратешки цели на организацијата (пр.: недостаток на правила за надзор (мониторинг политика), нејасни стратегии или цели, нереални или преценети цели, отсуство на договорени и извршени цели...);
- **Оперативен ризик:** се однесува на прашањата со кои се соочува организацијата на дневна основа, како нејзини стремежи за остварување на своите стратешки цели (пр: нема сигурен ИТ систем, сложени правила, сложено работење (кога работењето е комплицирано и разновидно со голем број на вклучени страни), недостаток на упатства, надворешни информации / податоците не се добиени навреме ...);
- **Организациски ризик:** (пр:Недостатокот на утврдена замена, недоволен надзор на работењето/недоволно или несоодветно делегирање на задачите / несоодветна поделба на должностите);
- **Ризик на усогласеност:** се однесува на прашања како што се: заштита на податоците, недостиг на ефикасна регулатива, недостиг на соодветни правни инструменти, контрадикторни работни процедури, сложени правила кои го зголемуваат ризикот од погрешно толкување или грешка во нивната примена, прифаќање на неприфатливи барања предизвикани од нејасни правила и прописи;
- **Ризик на ефикасност:** (пр: нема цел на системот за надзор/мониторинг);
- **Финансиски ризик:** се однесува на ефективното управување и контрола на финансииите во организацијата како што се измама или неправилност и ефектот од надворешните фактори како што е девизниот курс;
- **Репутациски ризик:** (пр: негативна надворешна проценка);

- **Други ризици:** неklasificirani.

Методологијата за анализа на ризиците е подготвена од страна на Министерството за финансии. Проценката на ризикот вклучува:

- утврдување на ризиците,
- нивно вреднување,
- рангирање на ризиците и
- одредување на одговори на ризиците, односно воспоставување на контроли.

ЕЛС треба да ги следат Насоките за спроведување на процесот на управување со ризици,³⁰ како и **Насоки за управување со ризикот од измама и корупција**.³¹ Корисен документ при идентификувањето на ризиците од корупција претставува и публикацијата за **Управување со ризик од корупција**,³² подготвена од страна на странски експерт во соработка со ДКСК, каде се наведени насоки за идентификување на ризиците од корупција според постоечката методологија согласно јавната внатрешна контрола, притоа користејќи ги меѓународните стандарди и најдобри практики за управување со ризици од корупција.

При утврдување на границата на прифатливост на ризиците ЕЛС поаѓа од „пристап на семафор“, при што зелените ризици не бараат понатамошно делување, жолтите ризици треба да се надгледуваат и да се управува со нив се до зелено доколку е можно, а црвените ризици бараат моментална акција.

Матрица на ризик

Влијание	<i>Сериозно</i>	Среден	Висок	Висок
	<i>Умерено</i>	Низок	Среден	Висок
	<i>Мало</i>	Низок	Низок	Среден
		<i>Ниска</i>	<i>Средна</i>	<i>Висока</i>
		Веројатност		

³⁰ Достапно на:

https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/03/nasoki_za_upravuvanje_so_rizik_MF_2014.doc

³¹ Достапно на: <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/03/%D0%B7%D0%B0-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D1%81%D0%BE-%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D0%BA-%D0%BE%D0%B4-%D0%B8%D0%B7%D0%BC%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%B8-%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B009.06.2017.doc>

³² Достапно на: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2020/12/%D0%A3%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D1%81%D0%BE-%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D0%BA-%D0%BE%D0%B4-%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0.pdf>

Притоа, секој субјект треба да воспостави ефикасен систем на внатрешни контроли врз основа на управување со ризикот, а раководителот/раководителката треба да го создадат и одржуваат тој систем врз основа на идентификација на значајните ризици, утврдување на прифатливо ниво на изложеност, проценка на веројатноста за настанување на ризикот и влијанието, следење и оценка на ризиците, како и проверка на извештаите за извршување на буџетот и за извршување на програмите.

Ризици од корупција во локалната самоуправа

Политиките, постапката и алатките за проценка на ризикот може да се разликуваат, во зависност од големината на ЕЛС, бројот на вработени, буџетот итн. Секоја институција, како и секоја локална заедница имаат свои специфики и истите треба да бидат земени во предвид во овој процес. Во зависност од големината на ЕЛС, можно е постапката за спроведување на процесите да ја извршуваат различни организациони единици. Се препорачува поголем дел од најважните учесници да учествуваат во проценката за таа да биде почесна, поточна и да може да се врши ефикасно и непречено, а тимот за проценка може да се состои од вработени од различни организациони единици.

Во Насоките за управување со ризикот од измама и корупција подготвени од страна на Министерството за финансии се препорачува дека „ од очигледни причини, не треба да се ангажираат надворешни соработници за вршење на самопроценка бидејќи за тоа е потребно добро познавање на оперативниот систем на управување и контрола и корисниците на програмите.”

Многу е важно да се посвети внимание на функциите и областите за кои доминираат негативни перцепции меѓу јавноста. За таа цел можат да се користат анкетни истражувања на јавното мислење, како што тоа го прават граѓанските организации. Последните такви анкети покажале дека ЕЛС треба да се потрудат да ги намалат негативните перцепции како и ризикот од корупција во однос на следниве области: вработувањата во општините, јавните претпријатија и установите, назначувањето на директори на јавните претпријатија и други институции, издавањето градежни дозволи, спроведувањето инспекциски надзор, подготовката на деталните урбанистички планови, спроведувањето јавни набавки итн.

Водичот на УНДП за градови без корупција ги идентификува следниве процеси и области на делување на ЕЛС како сензитивни:

Процеси и области	Пример за ризици од корупција
Стратешки процеси – стратешко планирање, објаснување на нацрт регулативи, буџети, стандарди за услуги, урбано планирање итн.	Промени на деталниот урбанистички план во корист на одредени инвеститори или проекти.

Оперативни – обезбедување услуги	Службените лица не им ги обезбедуваат потребните информации на граѓаните (на пример, граѓанинот се враќа неколку пати за конкретен случај и добива впечаток дека треба да даде поткуп за добие пристап до услугата).
Регулаторни функции – издавање на лиценци, одобрувања, сертификати, дозволи, инспекции, ревизии, контроли, санкции итн.	Барање или прифаќање на поткуп за издавање на лиценци иако барателот не ги исполнува условите.
Функции за поддршка – управување со човечки ресурси, комуникации, контрола на документи, односи со јавноста, организациска инфраструктура, казни итн.	Унапредувањето во службата е подложно на фаворитизам, непотизам и политички влијанија.
Управување со финансии и финансиски ресурси	Лошо планирање на буџетот кое може да доведе до недостиг на средства за тековните активности.
Управување со информациите	Издавање на тајни информации на трети страни-
Јавни набавки и управување со договорите	Креирање на критериуми кои одговараат на конкретни понудувачи

Веројатноста и влијанието на ризикот се намалува со избор на соодветен одговор на ризикот. Одлуката зависи од важноста на ризикот и од толеранцијата и ставот кон ризикот. За секоја активност (одговор на ризикот) треба да се определи одговорен чинител, како и рокови за постапување. Последниот чекор е следење и известување за ризиците. Раководителите на сите нивоа на управување треба да следат дали ризикот се менува, како и да стекнат уверување дека управувањето со ризиците е ефикасно и да се идентификуваат понатамошни акции кога е потребно. Следењето опфаќа и утврдување дали се спроведени активностите, дали усвоените мерки резултирале со она што требало итн.

Сите вработени во ЕЛС се вклучени во управувањето со ризици и треба да бидат свесни за своите одговорности во утврдувањето и управувањето со ризиците. Меѓутоа крајната одговорност за управувањето со ризикот ја имаат Градоначаникот/Градоначалничката и највисоките раководни структури.

Улога на внатрешната ревизија во управувањето со ризиците

Внатрешната ревизија треба да обезбеди независна и објективна проценка на соодветноста и ефикасноста на процесите на управување со ризиците и поставените внатрешните контроли, како одговор на ризици.

Со оглед на тоа што внатрешната ревизија ја ревидира комплетната проценка на ризикот, се препорачува таа да не презема непосредна улога во одлучувањето за нивото на изложеност на ризик, но може нејзиното учество во постапката за проценка да биде во својство на советник или набљудувач.

Внатрешната ревизија, при вршењето на ревизијата, ја проценува ефикасноста и ефективноста на процесите на управување со ризиците, особено ефикасноста на контролните механизми. Проценувајќи ја соодветноста и ефективноста на контролните механизми во однос на спречување и минимизирање на ризиците, внатрешна ревизија во своите ревизорски извештаи во наодите укажува на ризиците, односно на несаканите настани кои може да се активираат како последица на несоодветни или неефикасни контролни механизми. Препораките на внатрешна ревизија содржани во ревизорските извештаи најчесто се насочени кон зајакнување на постојните контролни механизми или воведување на нови контроли. За спроведување на препораките е задолжена управувачката структура, нивната реализација на управувачката структура и дава сигурност, дека сите потребни активности се преземени за да се намалат ризиците.

3.3. Спроведување на Политиката на интегритет

*Грижата за спроведување на Политиката на интегритет во Единицата на локалната самоуправа е **индивидуална и колективна**.*

*Градоначалникот и раководните структури се одговорни за **воспоставување и спроведување** на системот на интегритет, како и за нивна промоција преку своето лично однесување и со преземање мерки за колективна прифатеност на политиката на интегритет и придржување кон истата од страна на членовите во Советот и општинската администрација.*

*Градоначалникот, членовите на Советот и сите вработени во општинската администрација се должни да го **пријават секое казниво дело поврзано со корупција**, како и секоја повреда на одредбите од Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, за кои дознало во вршењето на својата должност, како и наводи или сомнежи за незаконско однесување или повреди на кодексот. Исто така, тие се должни да пријават и доколку од нив се побара да постапат спротивно на Уставот, закон, кодекс или друг пропис.*

*За прекршување на стандардите за интегритет се **поведуваат дисциплински, прекршочни или кривични постапки** за утврдување одговорност во согласност со закон.*

Јасната заложба за нулта толеранција за корупцијата треба да се демонстрира во практиката. Ова значи дека предуслов за спроведување на политиката за интегритет е усвојување на сите потребни подзаконски акти (на пример, правилници и процедури за заштитено внатрешно пријавување), обезбедување на потребните ресурси за лицата кои се одговорни за спроведување на елементите на политиката на интегритет, јакнење на капацитетите преку обуки, работилници итн.

Концептот на индивидуална и колективна грижа значи дека секој ги знае своите одговорности за интегрирање на различните аспекти од интегритетот во својата работа, но градоначалникот/ градоначалничката и раководните структури треба да ја овозможат институционалната структура и организациска поддршка, односно средината во која се спроведува оваа политика.

Секоја форма на коруптивно, несоодветно, неетичко или неморално однесување треба да биде препознаена од страна на највисоките управувачки структури и санкционирана.³³ Силната заложба за спроведување на политиката на интегритет на раководството ќе биде операционализирана само доколку ваквата политика се применува подеднакво кон сите, без разлика на нивната позиција, како и без разлика за тоа дали станува збор за „помало“ или „поголемо“ прекршување. Овие стандарди треба да бидат уште повисоки кога прекршувањето доаѓа од лица кои се на повисоки раководни позиции, советнички и советници и кои треба да бидат пример за етичко и професионално однесување отпорно кон корупција. Кон секоја пријава за неетичко или коруптивно однесување треба да се постапи со должно внимание и да се примени соодветната постапка согласно законските прописи.

Спроведувањето треба да биде врз основа на соодветен и конзистентен пристап. Раководните структури треба да јасно да го дефинираат процесот за следење и оценка, јасно да ги наведат очекуваните резултати и да назначат одговорни лица за активностите, но и ги обезбедат неопходните ресурси за спроведување на мерките. Сите вработени треба да се свесни за идентификуваните ризици за секоја од областите, неопходните активности, како и плановите за подобрување, заедно со роковите.

Сите вработени треба да бидат запознаени дека пријавувањето на наводи или сомнежи за незаконско однесување, како и повреди на кодексот е нивна должност. Но вработените исто така треба да знаат што се случува со нивните пријави, односно политиката на нулта толеранција за корупцијата да се преточи во реалност.

Дисциплинско, прекршочно и кривично санкционирање

Вообичаено, повредата на законските и етичките норми повлекува дисциплинска, прекршочна или кривична одговорност. Во случај на кривично дело, се покренува кривична постапка до надлежното јавно обвинителство. Дисциплинска постапка се поведува во рамките на самата институција, додека прекршочна одговорност се утврдува од страна на ДКСК, Државен управен инспекторат, Инспекторат за труд,

³³ За одговорноста за спроведување на политиката на интегритет види дел III

Агенција за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер итн.

Многу е важно овие постапки да се применуваат според принципите на фер постапување, објективност и навременост.

- Фер постапување е посебно важно во случаи на корупција кои имаат политички импликации и важност. Фер постапувањето вклучува пристап до правда, еднаков третман и независност на судството.
- Објективноста значи дека сите механизми треба да се засноваат на законот. Објективноста треба да се применува во сите фази од спроведувањето на дисциплинската или други постапки за утврдување на одговорност. При дисциплински постапки, пред се при одлучување од прв степен, одлуките се носат од страна на административни тела, односно дисциплински комисии формирани во самата ЕЛС, кои по самата природа не се судски тела. Со оглед на тоа што членките и членовите на овие тела не се судии туку вработени во јавниот сектор, потребно е да се вклучат заштитни механизми кои ќе гарантираат дека нивното постапување не подлежи на внатрешни и надворешни влијанија, како и дека нема никаква форма на судир на интереси.
- Навременоста значи дека сите случаи на повреда на интегритетот ќе се решаваат во разумен рок. Одолговлекувањето на постапките сериозно може да го поткопа владеењето на правото и да го спречи пристапот до правда.

3.4. Следење и известување

*Единицата на локалната самоуправа **редовно и навремено ја информира јавноста** за случаите на повреда на етиката и интегритетот, преземените мерки и резултати, следејќи ги принципите на фер и соодветно постапување и заштита на приватноста и доверливоста.*

*Градоначалникот определува **лице за интегритет** лице кое дава совети и насоки во областа на етиката и интегритетот.*

*Единицата за локална самоуправа **соработува со Државната комисија за спречување на корупцијата** и други институции вклучени во превенција и борба против корупцијата.*

Со оглед на тоа што системот на интегритет се состои од повеќе елементи кои се испреплетени, но својата основа ја наоѓаат во различни закони, ЕЛС се соочуваат со обврски за следење и известување по повеќе основи. На овие обврски не треба да се гледа како на административен товар, туку како на можност за ЕЛС да ги следи сопствените перформанси и да ги искористи овие податоци за натамошно унапредување на интегритетот.

Согласно меѓународните стандарди, една од најдобрите практики е воведување на одговорно лице или организациска единица за етика и интегритет кој/а ќе биде задолжен/а за советување за етички прашања, етички дилеми, насоки, следење на спроведувањето на политиката за интегритет, како и други задолженија во насока на унапредување на системот. Ова е конзистентно и со препораката на ГРЕКО која препорача назначување на одговорни лица за советување во областа на интегритетот, судирот на интереси, примањето подароци и сл. на централно ниво., но може да се земе како пример при одредувањето на моделот на локално ниво.

Се препорачува градоначалникот да определи лице за интегритет од редот на вработените, кое ќе обезбеди доверливо советување за прашања поврзани со етика и интегритет. Овие лица ќе треба да бидат обучени од страна на ДКСК. Една од задачите на ова лице може да биде следење на спроведувањето на Политиката на интегритет и давање на предлози за подобрување. Активното следење на спроведувањето на политиката на интегритет може да вклучува:

- Собирање и анализа на податоците за повреди на кодексот и утврдување на трендови, преку анализа на дисциплинските постапки;
- Мерење на запознаеноста на вработените и потребите за натамошна доедукација и поддршка, преку анкети со вработените, пополнување на прашалници пред и после обуките;
- Спроведување на истражување на јавното мислење и можност за пополнување на прашалници од страна на корисниците на услугите на ЕЛС.

Податоците за спроведувањето на политиката на интегритет се во поддршка на системот на интегритет. Статистичките податоци ќе овозможат увид во клучните области каде ризиците се највисоки, и на тој начин понатаму ќе овозможат развој на специфични политики, како и стратегии за интегритет и корупција. Понатаму, податоците се неопходни за проценка на индикаторите во рамките на следењето и евалуацијата на активностите, како и оценка за тоа како функционира системот на дисциплински постапки во целина. Консолидирани, достапни и анализирани статистички податоци за практиките за спроведување ќе овозможат оценка на ефективноста на постоечките мерки и на оперативната координација меѓу институциите. Важно е да се истакне дека за случаите на корупција и повреда на етичките стандарди на локално ниво треба да се води родово диференцирана статистика. Оваа статистика треба да се користи понатаму за развој на родово сензитивни мерки и активности за унапредување на интегритетот на локално ниво.

Политиката на интегритет треба да биде пропратена и со мерки за подигнување на свеста и градење на капацитетите – доколку не постои споделено разбирање на концептите, ризиците, како и влијанието кое мерките треба да го имаат, може негативно да се одрази врз процесот. Политиката на интегритет ги засега сите и затоа сите треба да бидат свесни и за сопствената надлежност да ги спроведуваат активностите во рамките на нивниот домен на работа.

Информирање на јавноста

ЕЛС треба редовно и навремено ја информира јавноста за случаите на повреда на етиката и интегритетот, преземените мерки и резултати, следејќи ги принципите на фер и соодветно постапување и заштита на приватноста и доверливоста. Кога има случаи на можна корупција, судир на интереси и неетичко однесување од страна на лица од повисок профил, ЕЛС треба да ја информираат јавноста за преземените активности за истражување и санкционирање на случајот, веднаш после неговото расветлување во соодветна постапка. На годишна основа, податоците треба да овозможат јасно разбирање за прашањата како бројот на истраги, типологија на повредите и санкциите, должина на постапките и институциите кои интервенирале.

4. Подигнување на свеста за корупцијата

Не е доволно ЕЛС само да се заложи за нулта толеранција за корупцијата, туку сите вработени во општинската администрација и членките и членовите на советот треба да бидат добро запознаени со политиката на интегритет, законската рамка, нивните обврски и задолженија, како и дисциплинските, кривичните и други постапки кои можат да бидат покренати и можните последици. Подолу се дадени предлог мерки за подигнување на свеста на вработените:

- Запознавање со политиките, законската рамка и процедурите при потпишувањето на договор за вработување со нововработените лица;
- Проактивно запознавање на вработените со новите правила и процедури секогаш кога има измени во законската регулатива или други измени во системот за интегритет (известувања и дистрибуција на новите материјали преку електронска пошта, организирање на состаноци итн.);
- Обуки;
- Можност за добивање на совети и насоки од стручни лица (од лицата за интегритет);

Притоа, во одржливите системи на интегритет, мотивот за придржување кон правилата не се заснова само на стравот од можните последици, односно евентуалната дисциплинска или кривична постапка. Разбирањето на последиците од корупцијата има важна превентивна улога. Сите вработени во ЕЛС, како и советничките и советниците треба да бидат во можност да предвидат како одредено коруптивно однесување директно влијае врз квалитетот на живот на сите граѓани во ЕЛС. На тој начин, ќе се намали и толеранцијата на корупцијата, како и солидарноста со колешки и колеги кои ги прекршиле пропишаните норми.

Разбирањето на последиците од корупција може да се поттикне преку дискусии, работилници и обуки. Односно, сетот на обуки за поттикнување на интегритетот и спречување на корупцијата треба да содржи и компоненти кои ќе се фокусираат токму на директните и индиректните последици од корупција. Препорачливо е овие обуки да се испланираат во годишниот план за стручно усовршување. Вакви обуки можат да бидат обезбедени од стана за обучувачи со кои ЕЛС ќе склучи директен договор за услуги, во соработка со други институции (Државната комисија за спречување на

корупцијата ДКСК, Министерството за информатичко општество и администрација МИОА, но може да бидат обезбедени и од страна на надворешни актери како: Мисијата на ОБСЕ во Северна Македонија, други меѓународни организации, како и здруженија на граѓани (невладини организации).

АНЕКС 1 – Список на релевантното законодавство (по области) заедно со поважни подзаконски акти

СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА И СУДИР НА ИНТЕРЕСИ

Закон за спречување на корупција и судир на интереси, Службен весник на РМ бр. 12/2019

ЗАШТИТЕНО ПРИЈАВУВАЊЕ

Закон за заштита на укажувачите, Службен весник на Република Македонија бр. 196/2015, 35/18

[Правилник за заштитено пријавување во институциите од јавниот сектор](#)

[Правилник за заштитено надворешно пријавување](#)

ЈАВНИ НАБАВКИ

Закон за јавните набавки, Службен весник на РМ бр.24/2019

[Кодекс на однесување при спроведување на јавните набавки](#)

Останати документи достапни: <https://www.bjn.gov.mk/category/podzakonski-akti-zjn/>

ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на РСМ“ бр.101/2019

- [Упатство за начинот и постапката за спроведување на ЗСПИЈК](#)
- [Правилник за формата и содржината на образецот на Барањето за пристап до информации од јавен карактер](#)

УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

Закон за административни службеници, Службен весник на РМ, бр. 27/2014, 199/2014, 48/15.

[Правилник за дополнување на правилникот за формата и содржината на интерниот оглас, начинот на поднесување на пријавата за унапредување, начинот на спроведување на административната селекција и интервјуто, како и начинот на нивно бодирање и максималниот број на бодови од постапката на селекција, во зависност од категоријата на работно место за кое е објавен интерниот оглас](#)

[Кодекс за административни службеници](#)

[Уредба за спроведување на постапката за вработување на административни службеници](#)

[Правилник за содржината и формата на годишниот извештај за изречени мерки за утврдена дисциплинска и материјална одговорност на административните службеници](#)

[Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање](#)

[Правилник за содржината и формата на годишен план за обуки на административните службеници и извештајот за негова реализација](#)

[Правилник за начинот на спроведување на полугодишното интервју, формата и содржината на извештајот за полугодишно интервју, поблиските критериуми за начинот на оценување на административниот службеник, формата и содржината на обрасците за оценување, формата и содржината на извештајот со ранг листа на годишни оценки, содржината на извештаите и начинот на оценување на административните службеници во други околности, како и поблиските критериуми за начинот на оценување, и начинот на реализација на мерките за одличен и слаб учинок на административен службеник во институции со помалку од 20 административни службеници](#)

Закон за вработени во јавниот сектор, Службен весник на РМ, бр.27/2014, 199/2014, 27/2016, 35/2018, 198/2018, 143/2019, 14/2020.

[Правилник за формата и содржината на регистарот на вработените во јавниот сектор, начинот на неговото водење, начинот на пристап, користење, обработка на податоците, како и начинот на обезбедување одговорност за веродостојноста и безбедноста на податоците](#)

[Уредба за начинот на располагање со примените подароци, начинот на управување со евиденцијата на примените подароци и други прашања во врска со примањето на подароци](#)

Останати документи достапни на:

<https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/documents/legislation>

УПРАВУВАЊЕ СО КВАЛИТЕТ

Закон за воведување систем за управување со квалитетот и заедничка рамка за процена на работењето и давањето услуги во државната служба, Службен весник на РМ бр.69/2013

[Упатство за воведување на заедничка рамка на процена, формирање и работа на тим за процена, процена на состојбите и подготвување на извештај за состојбите](#)

[Упатство за подготвување и донесување на план за подобрување на состојбата во постапката за заедничката рамка на процена](#)

ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ ЗА ЖЕНИТЕ И МАЖИТЕ

Закон за еднакви можности на жените и мажите, “Службен Весник на Република Македонија” бр. 6/2012, 166/2014

[Правилник за формата и содржината на извештајот за работа на координаторот за еднакви можности на жените и мажите во единиците на локалната самоуправа \(Сл.весник на РМ, бр. 46/15\)](#)

УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИК

Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, Службен весник на РМ бр.90/2009, 188/2013 и 192/2015

[Стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор\(147/10\),](#)

[Прирачник за финансиско управување и контрола \(февруари 2016\)](#)

[Насоки за управување со ризиците -март 2015](#)

[Насоки за управување со ризикот од измама и корупција](#)

[Насоки за утврдување на критичните работни места](#)

Останати документи за системот на јавна внатрешна финансиска контрола достапни на:

<https://finance.gov.mk/%d1%86%d0%b5%d0%bd%d1%82%d1%80%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%b0-%d0%b5%d0%b4%d0%b8%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d1%85%d0%b0%d1%80%d0%bc%d0%be%d0%bd%d0%b8%d0%b7%d0%b0%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d0%bd-3/>

[Насоки за проценка на ризикот од институционална корупција во Република Северна Македонија](#), изготвени во рамките на проектот „Промовирање транспарентност и одговорност во јавната администрација“ финансиран од ЕУ. Ноември, 2020.

АНЕКС 2: Предлог алатки за проценка на интегритет

1. Алатка за воспоставување на одредници за етика во јавниот сектор заедно со Прирачник на Советот на Европа наменета за јавните институции за зајакнување на етиката и спречување на корупција во јавната администрација³⁴

Центарот за експертиза за реформа на локалната самоуправа при Советот на Европа има развиено прирачник и алатка за воспоставување на етички стандарди кои се темелат на најдобрите европски практики.

Методологијата за одредници за етика се заснова на Европската картичка за оценка (European score card) како почетна основа за креирање на Национална картичка за оценка. Станува збор за квантифицирана проценка на конкретни добри европски практики во една или повеќе области, кои треба да се прилагодат на локалниот контекст. Картичката ги опфаќа следниве шест поглавја:

- статус на избраните локални претставници и претставнички;
- финансирање на политички партии, политички здруженија и одделни кандидати и кандидатки на локално ниво;
- контрола и ревизија на локалните институции;
- статус на локалните јавни службеници и службенички;
- транспарентност, административни процедури, антикорупциски кампањи и евалуација;
- Релации на локалната самоуправа со приватниот сектор.

Подоцна, овие проценки се анализираат, се споредуваат меѓу различните општини, како и се креираат планови за подобрување.

2. Модели на зрелост на интегритетот во јавниот сектор на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД)

Препораката на ОЕЦД за јавен интегритет³⁵ овозможува насоки за креирање на визија за стратегија за интегритет во јавниот сектор. Според ОЕЦД, интегритетот е сочинет од три столба: 1) Систем (кој ќе ги намали можностите за коруптивно однесување), 2) Култура (промена на културата за корупцијата да стане општествено неприфатлива) и 3) Отчетност (луѓето да бидат отчетни за своето однесување).

³⁴ Совет на Европа, Центар за експертиза за реформа на локалната самоуправа: „Зајакнување на етиката во јавниот сектор и спречување на корупција во јавната администрација – Прирачник за јавни институции”, 2017. Достапно на: <https://rm.coe.int/peb-public-ethics-benchmarking/1680746d52>

³⁵ Водич за интегритет во јавниот сектор на ОЕЦД (OECD Public Integrity Handbook), Организацијата за економска соработка и развој ОЕЦД, мај 2020. Достапно на: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-integrity-handbook_ac8ed8e8-en

Моделите на зрелост на интегритетот во јавниот сектор³⁶ им овозможуваат на институциите да ги оценат елементите на нивниот систем на интегритет на скала од 1 од 4: во зародиш, во развој, воспоставен или водечки систем на интегритет.



Слика – Елементи на јавниот интегритет според ОЕЦД

Оваа алатка може да се користи заедно со Водичот на ОЕЦД кој обезбедува насоки за спроведување на Препораката на ОЕЦД за јавен интегритет во секој од горенаведените елементи.

³⁶ Достапно на: <https://www.oecd.org/governance/ethics/public-integrity-maturity-models.htm>