



Создавање европска општина: Политика на интегритет за 0 корупција

Прирачник за интегритет во
Општина Гевгелија





Создавање европска општина: Политика на интегритет за 0 корупција

Прирачник за интегритет на
Општина Гевгелија

Скопје, 2023 година

Импресум

Наслов:

Прирачник за интегритет на Општина Гевгелија

За издавачите:

Даниел Браун, официјален претставник на Фондацијата Конрад Аденауер во Република Северна Македонија

проф. д-р Сашо Георгиевски, декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

Андон Сарамандов, градоначалник на Општина Гевгелија

Автори:

проф. д-р Ана Павловска-Данева, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

проф. д-р Александар Спасеновски, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

асс. м-р Константин Битраков, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

Координација:

Давор Пашоски, Фондација Конрад Аденауер

Лектура:

Ивана Коцевска

Компјутерска подготовка и печат:

Винсент Графика ДОО Скопје

Тираж:

100 примероци

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<https://www.kas.de/mk/web/nordmazedonien>

<https://www.gevgelija.gov.mk/>

Напомена:

Фондацијата Конрад Аденауер, Правниот факултет „Јустинијан Први“ и Општина Гевгелија не сносат одговорност за фактите и ставовите изнесени во публикацијата. Тие претставуваат лични гледишта на авторите.

Оваа публикација служи само за информативни цели. Таа не смее да се употребува во рамки на изборни кампањи.

Содржина

ПРЕДГОВОР	9
<hr/>	
1. ЗАДНИНА	13
<hr/>	
2. МЕТОДОЛОГИЈА НА РАБОТА	17
<hr/>	
3. ДЕТЕКТИРАНИ РИЗИЦИ ПО ИНТЕГРИТЕТОТ НА ОПШТИНА ГЕВГЕЛИЈА	21
<hr/>	
4. МЕРКИ И АКТИВНОСТИ ЗА НАМАЛУВАЊЕ НА ДЕТЕКТИРАНИТЕ РИЗИЦИ	25
<hr/>	
4.1. Ризик од сомнежи за злоупотреба на дискреционите овластувања на градоначалникот.....	25
4.2. Ризик од сомнежи за корупција поради нецелосна примена на начелото на делегирање на надлежноста за решавање на градоначалникот.....	27
4.3. Ризик дел од вработените да не ги извршуваат своите задачи.....	29
4.4. Ризик да се ангажираат блиски лица.....	30
4.5. Ризик од нереално планирање на буџетските приходи и расходи, што може да се искористи за создавање нереални очекувања кај граѓаните за капитални инвестиции кои потоа не се реализираат.....	31
4.6. Ризик да се јават сомнежи за нерегуларности во јавните набавки поради честото поништување на постапките.....	32
5. ВРЕМЕНСКА РАМКА	37
<hr/>	

Предговор

Предговор

Почитувани читатели,

На крајот од 2022 година Фондацијата Конрад Аденауер и Правниот факултет „Јустинијан Први“ ја иницираа новата фаза од проектот „Создавање европска општина: политика на интегритет за нула корупција“. Во првата фаза од овој проект беше селектирана Општина Аеродром. Додека во оваа, втора фаза, се селектирани општините Ново Село и Гевгелија.

Конкретно во документот пред вас се предвидени серија мерки за натамошно јакнење на политиката на интегритет на Општина Гевгелија.

На крајот од април оваа година, задоволни од завршеното, ги споделуваме со јавноста придобивките од реализацијата на новата фаза од овој проект. Во конкретна смисла, со реализацијата на оваа заедничка активност се влијае позитивно во насока на:

Прво, намалување на можностите за корупција во општината преку детектирање на ризиците по интегритетот и формулирање соодветни мерки за нивно неутрализирање;

Второ, намалување на можностите за грешки во работењето на општината преку детектирање слабости во постапките за донесување одлуки во најширока смисла на зборот; како и

Трето, зголемување на довербата на граѓаните во нивната единица на локална самоуправа.

За да се постигнат овие цели, во рамките на проектот експертите на Правниот факултет изработија два документа:

Прво, Студија за интегритет на Општина Гевгелија и

Второ, Прирачник за интегритет на Општина Гевгелија.

Студијата за интегритет претставува анализа во која е претставено функционирањето на оваа единица на локалната самоуправа од аспект на нејзините клучни надлежности, односно: водењето управни постапки и односи со странки; регрутирањето кадри и управувањето со човечки ресурси; јавните набавки и управувањето со средствата во поширока смисла на зборот, како и други поважни надлежности.

Прирачникот за интегритет на Општина Гевгелија, пак, се јавува како логично надоврзување на Студијата за интегритет во Општина Гевгелија. Имено, доколку во Студијата беа детектирани ризиците, во Прирачникот се предвидуваат мерки за неутрализирање на секој од нив.

Прирачникот содржи серија на мерки и/или активности за подобрување на работата на оваа единица на локалната самоуправа во секоја од опфатените области, односно за секој поединечен ризик.

На крајот, би потенцирале дека транспарентноста и интегритетот не се еднаш засекогаш зададени категории. Тие се обврски кои имаат траен карактер и кон нив треба постојано и со одговорност да се пристапува.

Овој проект е чекор во таа насока.

Со почит,

Даниел Браун

официјален претставник на Фондацијата Конрад Аденауер во Република Северна Македонија

проф. д-р Сашо Георгиевски

декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје

Почитувани сограѓани од Општина Гевгелија,

Со добивањето на мандатот за извршување на функцијата градоначалник на Општина Гевгелија за периодот 2021 – 2025 г. се соочив со многу предизвици при извршување на секојдневните обврски. Некои од тие обврски беа дел од мојата предизборна кампања за локалните избори 2021 година, но повеќето од нив се резултат на потребите што произлегуваат од брзото темпо на секојдневниот живот.

Во таквите услови за работа е потребно да се носат брзи и ефикасни одлуки на дневна основа, но и да се креираат акти кои ја одредуваат иднината на Општина Гевгелија на краток, среден и долг период. При носењето на овие акти го почитувам стручното мислење и искуството на вработените во општинската администрација, но и се трудам да ги кооптирам барањата на неформалните групи (здруженија на граѓани, месни заедници, спортски клубови, културни здруженија).

При проектирањето на Буџетот на Општина Гевгелија за тековната година се водам како од тековните барања на жителите на Општина Гевгелија, така и од ограничените финансиски средства за реализација на зацртаните капитални проекти, како основа на континуируваниот развој на нашата општина. Секогаш се залагам квалитетните забелешки да бидат вклучени при подготовката на сите суштествени акти во работата на Општината.

Следствено на ова, ја поздравувам идејата на Фондацијата Конрад Аденауер и Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје за изработка на Студија и Прирачник за интегритет со цел да се спречи прекумерно донесување акти со дискрециони овластувања, и да се овозможи создавање ефикасна администрација во локалната самоуправа со строго утврдени обврски, процедури и правила при донесување на конкретните акти.

Очекувам Студијата и Прирачникот за интегритет на Општина Гевгелија, во кои се предвидени конкретни мерки и активности, дополнително да придонесат кон спречување на корупцијата при донесување на актите од засегнатите страни, со цел нашата Општина да биде пример за сигурен партнер на граѓаните при остварување на нивните права пред органите на локалната самоуправа.

Со должна почит,

Андон Сарамандов

градоначалник на Општина Гевгелија



Заднина

1. Заднина

Проектот „Создавање европска општина: политика на интегритет за 0 корупција“ ја расветлува поврзаноста помеѓу антикорупциските мерки и напори и градењето на систем на интегритет. Со други зборови, самиот проект е конструиран врз основа на премисата дека **градењето систем на интегритет претставува една од основните алатки во борбата против корупцијата**.¹

Ако се направи обид да се објасни оваа релација (помеѓу антикорупциските мерки и практики и градењето на системот за интегритет), би дошле до следниот заклучок – поимот на интегритет подразбира еден широк круг на вредности, ставови и активности кои овозможуваат придржување до законите, но и до етичко однесување и меѓусебна почит помеѓу:

- » вработените (еден вработен во организацијата кон друг);
- » функционерите/раководните лица кон вработените и обратно;
- » функционерите/раководните лица и вработените кон граѓаните/корисниците на услугите на дадената организација.

Поинаку речено, **градењето систем за интегритет подразбира широк дијапазон на дејствија и активности кои ќе доведат до подобро работење на една организација, почитување на законите и другите прописи, професионалните и етичките стандарди**. Следствено, доколку во една организација се воспостави систем на интегритет ќе се:

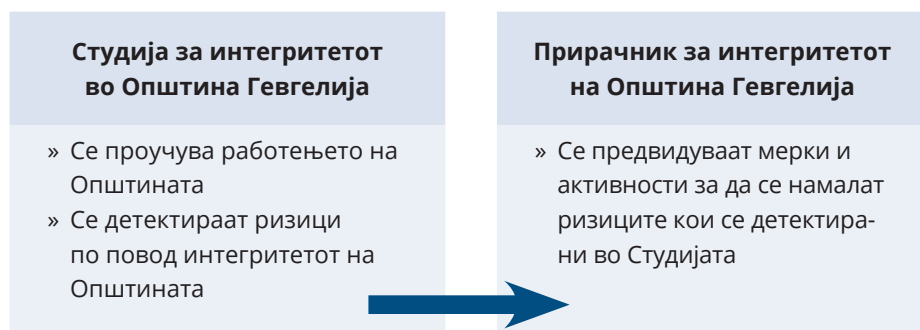
- » минимизира ризикот за појава на корупција;
- » овозможи поголема ефикасност во одлучувањето;
- » минимизира ризикот од непрофесионално однесување, односно од непрофесионалните практики (непрофесионална непосредна комуникација со граѓаните, задоцнето одговарање, губење документи и слично);
- » спроведува начелото на активна помош на странката стипулирано во Законот за општата управна постапка;
- » зајакне довербата на граѓаните.

¹ За оваа релација говорат и бројни меѓународни организации, на пример, Организацијата за економска соработка и развој: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf> (последна посета на 11.1.2022), Transparency International: <https://www.transparency.org/en/corruptionary/integrity> (последна посета на 11.1.2021), Канцеларијата на Обединетите нации за борба против дрога и криминал <https://www.unodc.org/e4j/en/secondary/corruption-integrity-ethics.html> (последна посета на 11.1.2021).

Поаѓајќи од до сега реченото, а фокусирајќи се на единиците на локалната самоуправа, проектот „**Создавање европска општина: политика на интегритет за 0 корупција**“ има две цели:

- » **Цел 1:** намалување на можноста за корупција во единиците на локалната самоуправа преку детектирање на ризиците по интегритетот и формирање соодветни мерки за нивно неутрализирање;
- » **Цел 2:** намалување на можноста за грешки во работењето на единиците на локалната самоуправа преку детектирање слабости во постапките за донесување одлуки (во најширока смисла на зборот).

Овие две цели се постигнуваат така што за селектираните единици на локалната самоуправа се изработуваат **Студија за интегритет**² и Прирачник за интегритет. Во Студијата за интегритет се наведуваат резултатите од анализата на работењето на селектираната единица на локалната самоуправа и се потенцираат детектираните ризици по интегритетот. Прирачникот за интегритет, пак, е логичен след на Студијата имајќи предвид дека во него се предвидуваат мерки и активности за да се неутрализира секој од детектираните ризици по интегритетот.



Во првата фаза од проектот беше селектирана Општина Аеродром. Во оваа, втора фаза, пак, селектирани се општините Ново Село и Гевгелија. Овој Прирачник се однесува на **Општина Гевгелија**. Во текстот што следува најнапред ќе биде даден осврт на методологијата за работа, а потоа ќе се истакнат и забележаните ризици по интегритетот.

² Студијата за интегритет на Општина Гевгелија е достапна на: <https://www.kas.de/mk/web/nordmazedonien/home>



2

Методологија на работа

2. Методологија на работа

Овој Прирачник се изработуваше во текот на **март 2023 година**. Претходно, во периодот од почетокот на **јануари 2023 година** до крајот на **февруари 2023 година** беше подготвена Студија за интегритет на Општина Гевгелија. Од методолошка гледна точка, Прирачникот беше изработен така што експертскиот тим ги зеде предвид сознанијата наведени во Студијата за интегритетот на Општина Гевгелија, односно понуди мерки и активности за намалување на секој од ризиците по интегритетот кои беа наведени во неа. Во тој процес беа земени предвид искуствата од други слични документи (најчесто насловени како планови за интегритет, антикорупциски програми и слично) изработувани од или за јавни органи, како, на пример, Министерството за одбрана,³ Општина Карпош,⁴ Министерството за информатичко општество,⁵ Министерството за труд и социјална политика и други.⁶ Земајќи ги предвид овие добри практики, во продолжението на овој Прирачник најнапред се нуди наративен опис на детектираните ризици по интегритетот, а потоа табеларно се претставуваат предлози и мерки за нивно надминување.

3 Види: <https://www.mod.gov.mk/storage/2021/05/%d0%9f%d0%bb%d0%b0%d0%bd-%d0%b7%d0%b0-%d0%b8%d0%bd%d1%82%d0%b5%d0%b3%d1%80%d0%b8%d1%82%d0%b5%d1%82-2016-2019.pdf> (последна посета на 3.3.2023).

4 Види: <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Plan-za-integritet-Opstina-Karpos-2021.pdf> (последна посета на 22.3.2022).

5 Види: https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/antikorupciska_programa_-_05.05.2021.pdf (последна посета на 3.3.2023).

6 Види: <https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/2021/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%20%D0%B7%D0%B0%20%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%87%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%202021%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%9C%D0%A2%D0%A1%D0%9F.PDF> (последна посета на 3.3.2023).

3

**Детектирани ризици по
интегритетот на Општина
Гевгелија**

3. Детектирани ризици по интегритетот на Општина Гевгелија

Во Студијата за интегритет во Општина Гевгелија се истакнаа повеќе ризици, поделени во области: (*) управни постапки и односи со странки; (*) внатрешна организација и човечки ресурси; (*) јавни набавки и управување со средства. Како што може да се види од самите области, во Студијата беа проучени основните процеси во Општина Гевгелија.

Детектирани беа вкупно 6 ризици и тоа:

- » ризик од сомнежи за злоупотреба на дискреционите овластувања на градоначалникот;
- » ризик од сомнежи за корупција поради нецелосна примена на начелото на делегирање на надлежноста за решавање на градоначалникот;
- » ризик дел од вработените да не ги извршуваат своите задачи;
- » ризик да се ангажираат блиски лица;
- » ризик од нереално планирање на буџетските приходи и расходи, што може да се искористи за создавање нереални очекувања кај граѓаните за капитални инвестиции кои потоа не се реализираат;
- » ризик да се јават сомнежи за нерегуларности во јавните набавки поради честото поништување на постапките.



4

**Мерки и активности
за намалување на
детектираните ризици**

4. Мерки и активности за намалување на детектираните ризици

4.1. Ризик од сомнежи за злоупотреба на дискреционите овластувања на градоначалникот

Кога се говори за превенција на корупцијата, мошне често ќе се сретнат ставови дека тоа е најголем предизвик во оние сфери каде постојат дискрециони овластувања на функционери. Дискрециони овластувања постојат тогаш кога, врз основа на законите, конкретниот функционер (или колективно тело) има право самостојно да одлучи во дадена ситуација дали ќе донесе извесен акт и каква содржина (а, најважно каков диспозитив) тој акт ќе има. Актите донесени во случаите кога функционерот има дискрециони овластувања, логично, се нарекуваат дискрециони акти или акти донесени по слободна оценка. Најпознати дискрециони акти се оние со кои се именуваат вршителите на должност (в.д.) директори на јавни установи, јавни претпријатија и слично. Решенијата со кои се именуваат в.д. директори се сметаат за дискрециони поради тоа што за разлика од решенијата за избор на директор, тие се носат по слободна оценка. Не се објавува конкурс на кој ќе се пријавуваат кандидати, нема комисија која ги рангира кандидатите и предлага избор, ниту, пак, постои правен лек на оние лица кои сакале да бидат избрани за позицијата, но не биле. Со други зборови, именувањето в.д. се врши според слободна оценка на функционерот.

Сите градоначалници, па така и градоначалникот на Општина Гевгелија, имаат повеќе дискрециони овластувања кои произлегуваат од важечките закони: (*) во извесни случаи да именуваат в.д. директори на основни училишта или градинки; (*) да именуваат в.д. директори на јавни претпријатија основани од општината; (*) да ги назначат членовите на комисиите за јавни набавки и слично. Оттука, во секоја општина, па и во Гевгелија, постои ризик да се јави сомнеж за субјективизам кога се користат дискреционите овластувања, односно се носат дискрециони акти. Дотолку повеќе што во Општина Гевгелија практикувањето на дискрециони овластувања не е реткост, особено кога станува збор за именувањето в.д. директори на училиштата (основни и средни). Затоа, потребно е да се преземат мерки за намалување на овој ризик, што во случајот на Општина Гевгелија е оценет како ризик со висок интензитет. Се предлагаат следните мерки и активности:

Мерка 1: Изработка на список на дискрециони овластувања

Активност 1.1.

Во рамките на Одделението за правни работи се подготвува список на сите дискрециони овластувања кои Општината ги има, земајќи го предвид позитивното законодавство.

Списокот се презентира пред вработените во општинската администрација, градоначалникот и Советот на Општината. Вработените од останатите одделенија во Општина на Гевгелија дополнуваат, доколку постојат, дискрециони овластувања од нивните области.

Мерка 2: Подготовка на интерни процедури за секое дискреционо овластување

Активност 2.1.

Откако ќе се утврдат сите дискрециони овластувања, се подготвуваат интерни процедури. Интерните процедури се подготвуваат со цел градоначалникот самиот да го (до)уреди начинот на донесување одлуки по слободна оценка. На пример, доколку станува збор за именување вршители на должност директор на јавно претпријатие и сл. со интерната процедура ќе се предвиди дека овие лица ќе мораат да ги исполнуваат истите услови кои се предвидени во соодветните закони за изборот на директор. На тој начин ќе се намали просторот за злоупотреба на дискреционите овластувања и ќе се неутрализира можноста да се јават сомнежи дека градоначалникот ги ползува своите дискрециони овластувања спротивно на целта заради која се предвидени.

Водилка при подготвувањето на интерните процедури треба да бидат одредбите од Законот за општата управна постапка (член 5, ст. 3) и Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (член 63, ст. 1), во кои се предвидува дека кога се решава по слободна оценка актите се донесуваат во границите на законот со кој се дава дискреционото овластување, како и во согласност со целта за која дискреционото овластување е дадено. Така, на пример, дискреционото овластување за именување директор на јавно претпријатие е дадено во Законот за јавните претпријатија поради тоа што може да дојде до ситуација во краток временски рок да не може да се спроведе редовната постапка за избор на директор (оставка на постоечкиот директор, при што е потребно веднаш да се определи друго раководно лице или слично). Затоа, кога се именува в.д. директор на јавното претпријатие, тоа треба да биде за краток период, доволен да се спроведе редовната постапка за избор на директор. Слично, дискреционото овластување да се именува в.д. директор на општинско (основно или средно) училиште постои, во респективните закони, за да не настане ситуација во која едно училиште нема да има директор (поради оставка, разрешување и слично). Тоа значи дека кога еднаш ќе се именува в.д. директор во периодот од најмногу шест месеци, колку што законите дозволуваат лицето да биде в.д. директор, ќе треба да се спроведе и постапката за избор на директор.

Активност 2.2.

Градоначалникот ги усвојува интерните процедури.

Општина Гевгелија треба да определи лице кое ќе го следи реализирањето на овие мерки и активности.

Како индикатор за успешно спроведување на мерките и активностите ќе се земе:

- » објавен список на дискрециони овластувања на веб-страницата на Општина Гевгелија;
- » објавени интерни процедури на веб-страницата на Општина Гевгелија.

4.2. Ризик од сомнежи за корупција поради нецелосна примена на начелото на делегирање на надлежноста за решавање на градоначалникот

Начелото на делегирање на надлежноста за решавање на градоначалникот е пропишано во Законот за општата управна постапка. Според ова начело, во секој јавен орган функционерот треба да го делегира своето овластување за решавање во управни работи на овластени службени лица, односно административни службеници, така што тие не само што ќе ја водат управната постапка, туку и ќе ја окончаат (поточно, со својот потпис, самостојно, ќе ги донесуваат управните акти или ќе ги издаваат реалните акти). Делегирањето се врши преку актите за внатрешна организација и систематизација. Во описот на задачите на извесни работни места се предвидува, меѓу другото, и окончавањето на управните постапки. Во тој поглед Законот за општата управна постапка е усогласен со стандардите на европско ниво.

Делегирањето на надлежноста за решавање (треба да) има повеќе позитивни исходи:

- » намалување на политичкото влијание (функционерот нема одлучувачка моќ);
- » зголемување на ефикасноста (наместо функционерот да потпишува стотици акти дневно, што самото по себе е непродуктивно алоцирање на време, самите службеници ги потпишуваат актите);
- » зголемување на одговорноста на професионалците – административните службеници (како доносители на актот тие се поодговорни отколку во случајот кога функционерот е доносител);
- » други.

Во Општина Гевгелија, како што е прикажано во Студијата, воопшто не постои

делегација на надлежностите, односно актите за внатрешна организација и систематизација не содржат соодветни одредби. Впрочем, не се дадени ниту овластувања на раководните службеници да ги окончуваат постапките во согласност со Законот за локалната самоуправа (член 50, ст. 2), што е, исто така, механизам за делегација наспроти оној од Законот за општата управна постапка (иако се цени за понеповолен).

Воочлива е разликата во пристапот. Кога се делегираат овластувања според одредбите на Законот за општата управна постапка, тоа е релативно трајно и објективно. Во самиот акт за систематизација, во описот на работните задачи на дадено работно место, се предвидуваат окончувањето на управните постапки. Според тоа, не е важно кое лице во даден момент е на тоа работно место, а помала е и веројатноста дека ќе се интервенира во актот за систематизација за да се отповика делегацијата. Наспроти тоа, делегирањето на овластувањата според Законот за локалната самоуправа е поименично (се овластува конкрет-но лице) и градоначалникот може во секое време да го отповика.

Затоа, се предвидуваат мерки и активности за да се неутрализира овој ризик кој се цени за високоинтензивен. Тие се следните:

Мерка 1: Измена на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места со цел да се предвидат организациските единици и конкретните работни места кои смеат да ги водат и комплетираат управните постапки

Активност 1.1.

Измена на актот за внатрешна организација на Општина Гевгелија со цел да се предвиди, како дел од надлежноста на организациските единици, завршувањето на управните постапки.

Активност 1.2.

Измена на актот за систематизација на работните места на Општина Гевгелија со цел да се предвиди, кај соодветните работни места, дека службените лица имаат надлежност да ги водат и комплетираат управните постапки, односно самостојно да издаваат управни и реални акти.

Општина Гевгелија треба да определи лице кое ќе го следи спроведувањето на мерката и активностите.

Како индикатор за успешно спроведување на мерката и активностите ќе се земе:

- » изменет акт за внатрешна организација на Општина Гевгелија;
- » изменет акт за систематизација на работните места на Општина Гевгелија.

4.3. Ризик дел од вработените да не ги извршуваат своите задачи

Управувањето со човечките ресурси е клучно од аспект на градењето на институционалниот интегритет и во насока на стекнување доверба на граѓаните. Во таа конотација, неопходно е општинската администрација да се однесува професионално, вработените редовно да се присутни на работното место, секој службеник да работи ефикасно, секојдневно да се применува начелото на активна помош на странката од Законот за општата управна постапка, да се мери успешноста во работењето на службениците со цел да се преземаат мерки онаму каде се неопходни и слично.

Во Студијата беше детектирано дека постои потенцијал во Општина Гевгелија да се јават сомнежи дека дел од вработените не ги извршуваат своите задачи, што би имплицирало непостоење доволно ефикасен систем за следење на работната успешност.

Овој ризик беше оценет како ризик со среден интензитет, а за негово неутрализирање се предвидуваат следниве мерки и активности:

Мерка 1: Континуирано унапредување на системот за управување со човечките ресурси, со особен фокус на следењето на присуството и успешноста во извршувањето на задачите на вработените

Активност 1.1.

Секретарот континуирано се грижи за унапредување на системот за следење на присуството на вработените.

Секретарот презема мерки за унапредување на следењето на работната успешност на секој административен службеник.

Мерка 2: Континуирани обуки за професионално усовршување и етика и интегритет на работното место за административните службеници во Општина Гевгелија

Активност 2.1.

Барем еднаш годишно административните службеници од Општина Гевгелија посетуваат обуки/тренинзи на тема професионален интегритет и етика.

Општина Гевгелија треба да определи лице кое ќе го следи исполнувањето на овие мерки и активности.

Како индикатори за успешно спроведување на мерките и активностите ќе се земат:

- » воспоставен ефикасен систем за следење на присуството на вработените на работното место;
- » воспоставен ефикасен систем за следење на работната успешност на вработените административни службеници, преку објективни и мерливи ин-

- дикатори;
- » работната успешност на административните службеници влијае на нивно-то наградување, унапредување, професионално усовршување и слично;
- » редовно се посетуваат обуки на тема професионален интегритет, етика и слично.

4.4. Ризик да се ангажираат блиски лица

Во Општина Гевгелија не се практикува да се ангажираат голем број лица преку Агенции за привремени вработувања или, пак, со договори за дело/авторски договори. Сепак, постојат вакви примери. Кога лицата се ангажираат преку овие два механизма, не се применуваат јасните критериуми од Законот за административни службеници и другите релевантни прописи кои овозможуваат примена на мерит-системот. Со други зборови, кога лицата се ангажираат преку Агенции за привремени вработувања или по пат на договори за дело секогаш постои поголем простор за субјективизам. Следствено, за овој ризик кој се цени како ризик со низок интензитет, се предвидуваат следниве мерки:

Мерка 1: Пополнување на правните празнини во врска со ангажирањето на лица преку Агенции за привремени вработувања или по пат на договор за дело

Активност 1.1.

Изработка на детални интерни процедури за ангажирање лица по основ на договор за дело/авторски договори и детална интерна процедура за привремено вработување.

Во нив особено се внимава на:

- » случаите во кои се ангажираат лица со договор на дело или договор за привремено вработување;
- » критериумите што овие лица треба да ги исполнат;
- » временски период за кој дадено лице може да биде привремено ангажирано, земајќи го предвид видот на задачите.

Активност 1.2.

На веб-страницата на Општина Гевгелија редовно се објавува кои лица се времено ангажирани.

Општина Гевгелија треба да определи лице кое ќе го следи исполнувањето на овие мерки и активности.

Како индикатор за успешно спроведување на мерките и активностите ќе се земе:

- » усвоени интерни процедури за ангажирање со договор за дело, односно за привремено вработување;
- » редовно се објавуваат податоци за ангажираните лица на веб-страницата.

4.5. Ризик од нереално планирање на буџетските приходи и расходи, што може да се искористи за создавање нереални очекувања кај граѓаните за капитални инвестиции кои потоа не се реализираат

Во Студијата за интегритет на Општина Гевгелија се констатираше дека планирањето на буџетот не е оптимално, поточно дека веќе со години се планираат далеку поголеми приходи и, следствено, расходи од реалните. Особено се потенцира дека се предвидуваат капитални расходи кои не можат да се реализираат, т.е. дека реализацијата на капиталните расходи се движи некаде околу 70 %.

Ваквата состојба може да доведе до сомнеж дека при подготовката на годишните буџети на Општината Гевгелија се предвидуваат капитални расходи во нереални износи, со цел на граѓаните да им се ветуваат проекти кои de facto не можат да се реализираат, а со крајна цел да се добијат симпатии за градоначалникот, членовите на советот и политичките партии од кои тие доаѓаат.

Ризикот се оценува како ризик со среден интензитет. Се предвидуваат следниве мерки и активности:

Мерка 1: Промена на методологијата на подготовка на буџетот

Активност 1.1.

Надлежните вработени службеници за подготовка на буџетот вршат ревизија на методологијата за подготовка на годишниот буџет, така што се овозможува максимално отстапување од предвидените расходи од 10 %.

Мерка 2: Подготовка на граѓански буџет

Активност 2.1.

Во Општината се започнува со подготовка и објавување граѓански буџет, кој е изготвен на почетокот и на крајот на секоја календарска година и се објавува паралелно со објавувањето на буџетот и завршната сметка. Во граѓанскиот буџет се нудат едноставни објаснувања зошто постојат отстапувања помеѓу планираниот и реализираниот буџет, разбирливи за секој граѓанин-лаик.

Општина Гевгелија треба да определи лице задолжено за следењето на овие мерки и активности.

Индикатори за успешност се следните:

- » почнувајќи од 2023 година буџетот се реализира 90 %;
- » граѓанскиот буџет редовно се објавува на веб-страницата, како и преку други адекватни механизми (објаснување во локални медиуми и слично).

4.6. Ризик да се јават сомнежи за нерегуларности во јавните набавки поради честото поништување на постапките

Анализата на јавните набавки на Општина Гевгелија доведе до сознание дека често се случува да се поништуваат постапки. Така, во 2022 година, на пример, биле поништени вкупно 21 постапка од вкупно 55, односно речиси половина од постапките.

Поништувањето на постапките за јавни набавки може да резултира со сомнеж дека постои субјективизам, односно дека се поништуваат тендери додека посакуваниот добавувач (економски оператор) не биде селектиран. Се разбира, поништувањата често се наметнати и од објективни околности, како што е недоставувањето соодветни понуди или, пак, поради пропусти во тендерската документација. Но, потребно е да се преземат напори да се променат состојбите со поништените тендери.

Следствено, за овој ризик кој е оценет како ризик со среден интензитет, се предвидуваат следниве мерки:

Мерка 1: Анализа на причините за честото поништување на јавните набавки

Активност 1.1.

Лицето за јавни набавки спроведува анализа на причините за честото поништување на јавните набавки и изготвува предлог-мерки во насока на намалување на субјективните фактори за поништувањето

Општина Гевгелија треба да определи лице задолжено за следењето на овие мерки и активности.

Индикатори за успешност се следните:

- » процентот на поништени постапки за јавни набавки не надминува 10 % од вкупниот број на јавни набавки во тековната година;
- » градуелно намалување на процентот на поништени тендери секоја година.



5

Временска рамка

5. Временска рамка

Се препорачува сите мерки и активности да бидат реализирани во рок од две години од презентацијата на овој Прирачник. Приоритизирањето на дадени мерки и активности го врши самата Општина (со исклучок на мерките кои континуирано се спроведуваат).

At the end of 2022, the Konrad Adenauer Foundation and the Faculty of Law “Iustinianus Primus” - Skopje initiated the new phase of the project “**Creating a European Municipality: Integrity Policy for Zero Corruption**”. In the first phase of this project, the Municipality of Aerodrom was selected. While in the second phase, the municipalities of Novo Selo and Gevgelija were selected.

In a concrete sense, the realization of this joint activity has a positive impact in the direction of:

First, reducing the opportunities for corruption in the municipalities by detecting the risks to the integrity and formulating appropriate measures for their neutralization;

Second, reducing the possibilities for errors in the functioning of the municipalities by detecting weaknesses in decision-making procedures in the broadest sense of the word; and

Third, increasing the trust of citizens in their municipality.

In order to achieve these goals, within the project two documents were prepared for each of the municipalities:

First, the Integrity Study

Second, the Integrity Handbook

The **Integrity Study** is an analysis in which the functioning of the municipality is presented in terms of its key competences, that is: conducting administrative procedures and relations with parties; staff recruitment and human resources management; public procurement and asset management in the broader sense of the word, as well as other relevant competences.

The **Integrity Handbook** foresees measures to neutralize each of the risks detected in the Study.