KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Создавање европска општина: Политика на интегритет за 0 корупција

Прирачник за интегритет во Општина Ново Село

www.kas.de

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Создавање европска општина: Политика на интегритет за 0 корупција

Прирачник за интегритет на Општина Ново Село

Скопје, 2023 година

Импресум

Наслов:
Прирачник за интегритет на Општина Ново Село

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
Ѓорге Божинов, градоначалник на Општина Ново Село

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:
45 примероци

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:
https://www.kas.de/mk/web/nordmazedonien
http://www.novoselo.gov.mk/

Напомена:
Фондацијата Конрад Аденауер, Правниот факултет „Јустинијан Први“ и Општина Ново Село 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 **5**

1. ЗАДНИНА **11**

2. МЕТОДОЛОГИЈА НА РАБОТА **15**

3. ДЕТЕКТИРАНИ РИЗИЦИ ПО ИНТЕГРИТЕТОТ НА ОПШТИНА НОВО СЕЛО **19**

4. МЕРКИ И АКТИВНОСТИ ЗА НАМАЛУВАЊЕ НА ДЕТЕКТИРАНИТЕ РИЗИЦИ **23**

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 од сомнеж за тенденциозно необјавување информации од јавен карактер што влијае на односот со граѓаните – корисници на услугите.....29

4.4. Ризик дел од вработените да не ги извршуваат своите задачи.....30

4.5. Ризик да се јават сомнежи за субјективност при вработувањата поради извесни одредби во актот за систематизација.....32

4.6. Ризик да се јават сомнежи за незаконитости поради високата концентрација кај јавните набавки.....33

4.7. 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.....34

5. ВРЕМЕНСКА РАМКА **35**

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 Ново Село.

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 Ново Село и
Второ, Прирачник за интегритет на Општина Ново Село.

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 Ново Село, пак, се јавува како логично надоврзување на Студијата за интегритет на Општина Ново Село. 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 читатели и сограѓани,

Водењето и менаџирањето со општината и сите нејзини ресурси уште од самиот старт го поставив да биде во согласност со високите морални и етички вредности, како и позитивните законски прописи во државата. Мандатот кој ми е доделен од граѓаните на Општина Ново Село, да ги водам процесите и да донесам промени во периодот од ноември 2021 до октомври 2025 година, е истовремено голема привилегија, но и голем товар со кој се носам секојдневно.

Новото време на политички промени и динамични случувања влијае и на одлуките кои јас како градоначалник ги носам на дневна основа. За стратешки да се достигне развиена и економски стабилна општина во согласност со европските вредности, посветувам особено внимание на носењето одлуки кои се исклучиво во интерес на граѓаните, притоа спречувајќи ги поединечните влијанија на одредени локални центри на моќ врз административните службеници во Општина Ново Село.

Јас, како млад политичар имам цврсто поставена цел во моето политичко дејствување да се водам исклучиво од реалните барања на граѓаните на Општина Ново Село, во координација со ограничените буџетски можности. Притоа, основно начело по кое ќе ја раководам администрацијата од 2021 до 2025, до крајот на мојот мандат е да се постигне 0 корупција и спречување надворешно влијание, кое има за цел субјективитет кон одредени локални „моќници“, а е спротивно на интересите на граѓаните.

За да можам да ја остварам оваа високо поставена цел, да бидам еден од примерите на чесни и успешни градоначалници, со 0 корупција во општината, побарав поддршка од Фондацијата Конрад Аденауер, која во соработка со Правниот факултет при УКИМ изготвија стратешки документи во кои ја увидоа и ја нотираа потребата од спречување на потенцијалната корупција во Општина Ново Село и изготвија Прирачник за подобрување во менаџирањето.

Од оваа наша соработка очекувам големи позитивни промени во работењето на административните службеници, кои со континуирана надградба и водејќи се од Прирачникот ќе се оттргнат од искушенијата и страничните влијанија, а ќе се посветат исклучиво на спроведување на интересите на граѓаните.

Со почит,

Ѓорѓе Божинов
градоначалник на Општина Ново Село

1

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 на 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.

Студија за интегритетот во Општина Ново Село	**Прирачник за интегритетот на Општина Ново Село**
» Се проучува работењето на Општината » Се детектираат ризици по повод интегритетот на Општината	» Се предвидуваат мерки и активности за да се намалат ризиците кои се детектирани во Студијата

Во првата фаза од проектот беше селектирана Општина Аеродром. Во оваа, втора фаза, пак, селектирани се општините Ново Село и Гевгелија. Овој Прирачник за интегритет се однесува на **Општина Ново Село.** 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 во Општина Ново Село 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 Ново Село. Од методолошка гледна точка, Прирачникот беше изработен така што експертскиот тим ги зеде предвид сознанијата наведени во Студијата за интегритетот на Општина Ново Село, 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 Ново Село

3. Детектирани ризици по интегритетот на Општина Ново Село

Во Студијата за интегритет на Општина Ново Село 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 Ново Село.

Детектирани беа вкупно 7 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 од сомнеж за тенденциозно необјавување информации од јавен карактер што влијае на односот со граѓаните – корисници на услугите;
- ризик дел од вработените да не ги извршуваат своите задачи;
- ризик да се јават сомнежи за субјективност при вработувањата поради извесни одредби во актот за систематизација;
- ризик да се јават сомнежи за незаконитости поради високата концентрација кај јавните набавки;
- ризик од нереално планирање на буџетските приходи и расходи, што може да се искористи за создавање нереални очекувања кај граѓаните за капитални ивестиции кои потоа не се реализираат.

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 превенцијата 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, највважно 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 на в.д. се врши според слободна оценка на функционерот.

Сите градоначалници, па така и градоначалникот на Општина Ново Село, 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 Ново Село, постои ризик да се јави сомнеж за субјективизам кога се користат дискреционите овластувања, односно се носат дискрециони акти. Затоа, потребно е да се преземат мерки за намалување на овој ризик, што во случајот на Општина Ново Село е оценет како ризик со среден интензитет. Се предлагаат следните мерки и активности:

Мерка 1: Изработка на список на дискрециони овластувања

Активност 1.1.
Во рамките на Одделението за правни, општи работи, јавни дејности и управување со човечки ресурси 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 Ново Село 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.

Активност 2.2.
Градоначалникот ги усвојува интерните процедури.

Општина Ново Село 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 Ново Село;
- објавени интерни процедури на веб-страницата на Општина Ново Село.

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 окончуваат (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 окончувањето 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 одошто во случајот кога функционерот е доносител);
- други.

Во Општина Ново Село, како што е прикажано во Студијата, постои извесна делегација на надлежноста за решавање, но таа е спроведена не врз основа на Законот за општата управна постапка, туку врз основа на Законот за локалната самоуправа, кој му дозволува на градоначалникот да овластува рако-

водни службеници да решаваат во управни постапки. Градоначалникот има издадено неколку такви овластувања.

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 предвидува 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 конкретно лице) и градоначалникот може во секое време да го отповика.

Затоа, иако овој ризик е оценет како ризик со низок интензитет, се предвидуваат мерки и активности за негово неутрализирање. Тие се следните:

Мерка 1: Измена на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места со цел да се превидат 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 Ново Село 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 Ново Село 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 Ново Село треба да определени лице кое ќе го следи спроведувањето на мерката и активностите.

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

- изменет Правилник за внатрешна организација на Општина Ново Село;
- изменет Правилник за систематизација на работните места на Општина Ново Село.

4.3. Ризик од сомнеж за тенденциозно необјавување информации од јавен карактер што влијае на односот со граѓаните – корисници на услугите

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во членот 10 предвидува дека секој јавен орган (според терминологијата на законот – имател на информации) мора проактивно да објавува информации и документи поврзани со неговото работење на својата веб-страница.

Ваквото проактивно објавување на информациите се нарекува уште и активна транспарентност. Активната транспарентност е есенцијална во односите со странките. И покрај тоа што Општина Ново Село има исклучително модерна веб-страница на која можат да се најдат бројни податоци за нејзиното работење, не сите податоци се објавени. Следствено, може да се јави ризик дека некои податоци – особено поврзани со трошењето на средствата и слично – тенденциозно не се објавуваат. Поради тоа, за неутрализирање на овој ризик, кој е оценет како низок по својот интензитет, се предвидуваат следниве мерки и активности:

Мерка 1: Проактивно и континуирано објавување на информациите предвидени во членот 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер на веб-страницата на Општина Ново Село, така што тие ќе бидат лесно воочливи и во формат кој е едноставен за користење (user friendly)

Активност 1.1.

Лицата задолжени за посредување со информации вршат анализа кои сè информации предвидени во членот 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер не се објавени на веб-страницата на Општина Ново Село или, пак, се објавени на место/во формат што ги чини тешки за лоцирање/користење. Се подготвува извештај од анализата.

Активност 1.2.

Врз основа на извештајот од анализата, лицата за посредување со информации влијаат на ажурирање на веб-страницата и поставување на сите потребни документи и информации на место каде ќе бидат лесно видливи и во формат што ќе биде лесен за користење за граѓаните (user friendly). Кога станува збор за користењето на формат што е лесен за користење за граѓаните, претежно се одбегнуваат скенирани верзии на документите, имајќи предвид дека тие често се тешки за читање.

Мерка 2: Модернизирање на веб-страницата на Општина Ново Село

Активност 2.1.
Се модернизира веб-страницата на Општина Ново Село, особено во следниве погледи: (*) подобрување на форматот во кој ќе се објавуваат информациите од јавен карактер наведени во членот 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во согласност со претходната активност; (*) модернизацијата на секцијата каде се објавуваат службените гласници; (*) развој на апстракти на службените гласници, така што граѓаните ќе можат без да го спуштат изданието од службеното гласило да видат што е содржано во него; (*) креирање нова, модернизирана секција во која на едно место ќе бидат содржани сите услуги кои Општината ги дава, обрасците на поднесоците, но и објаснувања на граѓаните за претстојните постапки.

Општина Ново Село 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:

- објавувањето на сите информации во согласност со членот 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер на веб-страницата;
- зголемување на бројот на посети на веб-страницата на Општина Ново Село.

4.4. 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 беа детектирани извесни недоследности како што е непостоењето ефикасен систем за следење на присуството на вработените на работното место, но уште повеќе и непостоење делотворен систем за следење на работната успешност на вработените. Со други зборови, беше констатиран ризик дел од вработените да не ги извршуваат своите работни задачи, што може сериозно да влијае на перцепцијата на граѓаните и нарушувањето на нивната доверба во Општина Ново Село. Овој ризик беше оценет како висок, а за негово неутрализирање се предвидуваат следниве мерки и активности:

Мерка 1: Именување секретар на Општина Ново Село

Активност 1.1.
Градоначалникот, во согласност со Законот за административни службеници, именува секретар на Општина Ново Село.

Мерка 2: 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 2.1.
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 3: Континуирани обуки за професионално усовршување и етика и интегритет на работното место за административните службеници во Општина Ново Село

Активност 3.1.
Барем еднаш годишно административните службеници од Општина Ново Село посетуваат обуки/тренинзи на тема професионален интегритет и етика.

Општина Ново Село 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:

- именуван секретар на Општината;
- 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 индикатори;
- работната успешност на административните службеници влијае на нивното наградување, унапредување, професионално усовршување и слично;
- редовно се посетуваат обуки на тема професионален интегритет, етика и слично.

4.5. Ризик да се јават сомнежи за субјективност при вработувањата поради извесни одредби во актот за систематизација

При изработката на Студијата беше ревидиран актот за систематизација на работните места во Општина Ново Село. Иако генерално актот се цени за адекватен, беа забележани извесни непрецизности кои може да доведат до сомнежи за субјективизам – приспособување на квалификациите за дадено работно место во актот за систематизација за извесна индивидуа. Овој ризик се смета за среден од аспект на неговиот интензитет, а се предвидуваат следниве мерка и активности:

Мерка 1: Измена на актот за систематизација на работните места со цел предвидување соодветни квалификации

Активност 1.1.
Формирање мешовита комисија со лица од повеќе одделенија со цел да се ревидира актот за систематизација на работните места на Општина Ново Село и да се лоцира каде постои простор за подобрување, односно за ревидирање на предвидените квалификации за работните места.
Особено се потенцира дека треба да се изврши прецизирање кај оние работни места каде што како потребно образование е пропишано само „високо образование“ без да се специфицира од која област.[7]

Активност 1.2.
Изготвени нацрт-измени и дополнувања на Правилникот за систематизација на работните места на Општина Ново Село.

Општина Ново Село 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:

- изменет и модернизиран акт за систематизација на работните места во Општина Ново Село.

7 Доколку при ревидирањето на Правилникот за систематизација на Општина Ново Село се забележи дека, сепак, постојат повеќе недоследности освен оние истакнати во Студијата, се препорачува негово заменување со целосно нов акт, врз основа на претходно спроведена функционална анализа. За функционалната анализа, во таков случај, се препорачува да биде изготвена од надворешни лица, со донаторска помош.

4.6. Ризик да се јават сомнежи за незаконитости поради високата концентрација кај јавните набавки

Во Студијата за интегритет на Општина Ново Село беше констатирано дека постои висока концентрација на доделените договори за јавни набавки кај еден добавувач (економски оператор). Во 2021 година една компанија имала удел од дури 40,6 % во вкупната вредност на јавните набавки, а други две компании имале отприлика 15 %. Така, само три добавувачи во една календарска година имале удел од апроксимативно 70 % во вкупната вредност на јавните набавки. Ваквата состојба речиси без исклучок резултира со сомнеж дека постои фаворизирање на дадени добавувачи, како и дека постојат извесни незаконитости во таа насока.

Овој ризик се цени како високоинтензивен, а следствено се предвидуваат следниве мерка и активности:

Мерка 1: Анализа на конкуренцијата на тендерските постапки и поттикнување пораст

Активност 1.1.
Лицето за јавни набавки спроведува анализа на конкуренцијата на тендерските постапки, по што се извлекуваат заклучоци и препораки како таа да се зголеми.

Активност 1.2.
По спроведената анализа се реализира серија консултации со засегнатите страни, особено економски оператори, во насока на поттикнување на конкуренцијата.

Активност 1.3.
На почетокот на секоја календарска година се врши јавна презентација на тековниот план за јавни набавки. На јавната презентација се поканувааат претставници на бизнис-секторот кои се охрабруваат да учествуваат на тендерите.

Општина Ново Село треба да определи лице кое ќе го следи спроведувањето на оваа мерка, односно активностите.
Како индикатори за успешност се земаат следниве:

- концентрацијата на една компанија во тендерите се намалува по 5 % годишно во однос на состојбата од претходната година;
- на јавната презентација на тековниот план за јавни набавки учествуваат претставници на повеќе од 10 деловни субјекти;
- анализата на конкуренцијата на тендерските постапки тековно се ажурира.

4.7. 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 Ново Село 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, така што во најлошата година (2018) се реализирале само 9,2 % од предвидените капитални расходи, а во најдобрата (2021) се реализирале 65,6 % од предвидените капитални расходи.

Ваквата состојба може да доведе до сомнеж дека при подготовката на годишните буџети на Општина Ново Село 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 Ново Село 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).

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 munucipality 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.