



# Создавање европска општина: Политика на интегритет за 0 корупција

Студија за интегритет во  
Општина Гевгелија







# Создавање европска општина: Политика на интегритет за 0 корупција

---

Студија за интегритет во  
Општина Гевгелија

Скопје, 2023 година

# Импресум

---

**Наслов:**

Студија за интегритет во 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

**Публикацијата може бесплатно да се преземе на:**

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

<http://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

---

<b>ПРЕДГОВОР</b>	<b>7</b>
<hr/>	
<b>1. ЗАДНИНА</b>	<b>13</b>
<hr/>	
<b>2. МЕТОДОЛОГИЈА НА РАБОТА</b>	<b>17</b>
<hr/>	
<b>3. ДЕТЕКТИРАНИ РИЗИЦИ ПО ИНТЕГРИТЕТОТ НА ОПШТИНА ГЕВГЕЛИЈА</b>	<b>23</b>
<hr/>	
3.1. Управни постапки и односи со странки.....	23
3.1.1. Ризик од сомнежи за злоупотреба на дискреционите овластувања на градоначалникот.....	23
3.1.2. Ризик од сомнежи за корупција поради тоа што не се применува начелото на делегирање на надлежноста за решавање на градоначалникот.....	26
3.2. Внатрешна организација и човечки ресурси.....	29
3.2.1. Ризик дел од вработените да не ги извршуваат своите задачи.....	29
3.2.2. Ризик да се ангажираат блиски лица.....	30
3.3. Јавни набавки и управување со средства.....	31
3.3.1. 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
3.3.2. Ризик да се јават сомнежи за нерегуларности во јавните набавки поради честото поништување на постапките.....	32
<b>4. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА</b>	<b>37</b>
<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 на 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 континуирираниот 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 долга 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 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.<sup>1</sup>

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.

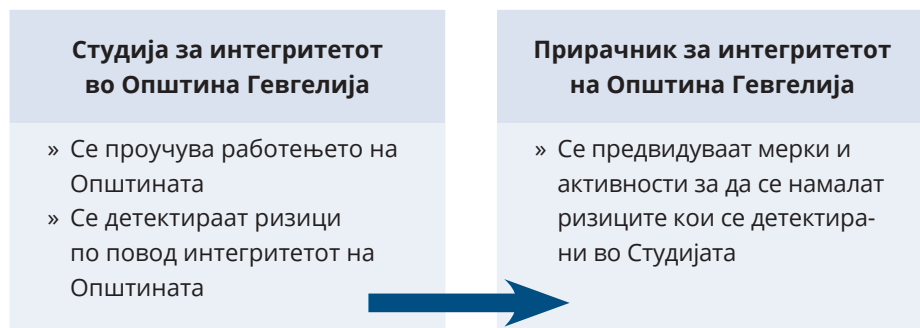
---

<sup>1</sup> 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 3.3.2023), Transparency International: <https://www.transparency.org/en/corruptionary/integrity> (последна посета на 2.3.2023), Канцеларијата на Обединетите нации за борба против дрога и криминал <https://www.unodc.org/e4j/en/secondary/corruption-integrity-ethics.html> (последна посета на 2.3.2023).

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 и Прирачник за интегритет**. Во Студијата на 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 Гевгелија и Ново Село. Оваа Студија за интегритет 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

## **Методологија на работа**

---



## 2. Методологија на работа

Оваа Студија се изработуваше во периодот **декември 2022 – март 2023 година**.

При утврдувањето на методологијата за работа се тргна од две појдовни точки. Прво, од искуството од спроведувањето на првата фаза од проектот, во која беше инволвирана Општина Аеродром. Второ, од најдобрите практики за спроведување истородни анализи во Република Северна Македонија. Тука особено се зедеа предвид методологии/обрасци/урнеци кои произлегле од постоечки и завршени проекти на невладиниот сектор,<sup>2,3</sup> но и документи на јавни органи – Државната комисија за спречување на корупцијата,<sup>4</sup> Министерството за финансии<sup>5</sup> и други.

Така, спроведени беа повеќе активности.

**Прва активност** беше **прибирањето документи** кои се од значење за работата на Општина Гевгелија. Експертскиот тим се обрати непосредно до Општината и ги побара следниве документи:

Бр	Побаран документ/податок	Доставен (да/не/делумно)
<b>ИНДИКАТОР: УПРАВНИ ПОСТАПКИ И ОДНОСИ СО СТРАНКИ</b>		
1.	Доколку постојат, решенија со кои градоначалникот овластува службени лица од Општина Гевгелија да водат управни постапки и донесуваат решенија (делегирање на овластување)	Не
2.	Интерните процедури за услуги кои ги дава Општината, онаму каде што постојат (издавање дозволи, потврди, одобрености и други акти и документи)	Не <sup>6</sup>

2 Центарот за граѓански комуникации има продуцирано Прирачник за планови за интегритет на јавните набавки: <https://www.ccc.org.mk/images/stories/priracnikmk.pdf> (последна посета на 3.3.2023). Иако овој документ има потесен опфат и се однесува само на интегритетот на јавните набавки, од методолошка гледна точка тој може да се приспособи за изработка на каква било студија/анализа за интегритетот на еден јавен орган.

3 Планови за интегритет биле изработувани и во рамки на проектот „Зажакнати системи на интегритет за борба против корупција на локално ниво“: <https://fosm.mk/current-project/foom-zarochnuva-so-sproveduvane-na-proektot-zajaknati-sistemi-na-integritet-za-borba-protiv-korupcija-na-lokalno-nivo/> (последна посета на 3.3.2023).

4 Види Методологија за проценка на ризиците од корупција за потребите на стратешкото планирање на борбата против корупцијата и судирот на интереси во Република Северна Македонија: [https://dksk.mk/fileadmin/user\\_upload/2019/Methodologi\\_a\\_za\\_proценка\\_na\\_rizicite\\_od\\_korupci\\_a\\_02.10.2019\\_mk.pdf](https://dksk.mk/fileadmin/user_upload/2019/Methodologi_a_za_proценка_na_rizicite_od_korupci_a_02.10.2019_mk.pdf) (последна посета на 3.3.2023).

5 Види Проценка на ризиците во планирањето на ревизијата: <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/03/Proценка-na-rizicite-vo-planiraweto-na-revizijata.pdf> (последна посета на 3.3.2023).

6 Недоставувањето интерни процедури доведува до претпоставка дека тие не постојат во Општина Гевгелија, односно дека службениците постапуваат по предметите исклучиво по Законот за општата управна постапка и посебните закони.

- |    |  |                 |
|----|--|-----------------|
| 3. | Годишни извештаи за пристап до информации од јавен карактер на Општина Гевгелија за периодот 2016 – 2022 | Да              |
| 4. | Годишни извештаи за примени и одговорени претставки и предлози за периодот 2016 –2021                    | Да              |
| 5. | Доколку постои, список на постапки во кои градоначалникот одлучува по слободна оценка (дискреционо)      | Не <sup>7</sup> |

#### ИНДИКАТОР: ВНАТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЈА И ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

- |    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | Пречистен текст на Правилникот за внатрешна организација на Општина Гевгелија   | Да |
| 2. | Пречистен текст на Правилникот за систематизација на работните места во Општина Гевгелија (набележано кога е донесен Правилникот за систематизација и кога се вршени евентуалните измени и дополнувања) | Да |
| 3. | Табеларен преглед на пополнети места во Општина Гевгелија (вработени на неопределено и вработени на определено време преку Агенции за привремени вработувања)   | Да |
| 4. | Табеларен преглед на лица ангажирани по авторски или други договори   | Да |
| 5. | Податок за бројот на вработувања и бројот на унапредувања на административни службеници во последните 5 години  | Да |

#### ИНДИКАТОР: АНТИКОРУПЦИЈА И ИНТЕГРИТЕТ

- |    |  |                  |
|----|--|------------------|
| 1. | Доколку постојат, програми, стратегии или планови за антикорупција/интегритет кои Општина Гевгелија ги има усвоено | Да <sup>8</sup>  |
| 2. | Лице за заштитено внатрешно пријавување  | Да               |
| 3. | Интерна процедура за одобрување дополнителна работа на вработените, доколку постои                                 | Не <sup>9</sup>  |
| 4. | Регистар на фирми (економски оператори) за кои постои можност за судир на интереси кај вработените, доколку постои | Не <sup>10</sup> |

#### ИНДИКАТОР: ЈАВНИ НАБАВКИ И УПРАВУВАЊЕ СО СРЕДСТВА

- |    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | Годишни планови за јавни набавки за периодот 2016 – 2022 | Да |
|----|--|----|

7 Во Општината не постои ваков список.

8 Доставена беше Политиката за интегритет на Општина Гевгелија со бр. 08-747/1 од 5.5.2021 година. Политиката за интегритет на Општина Гевгелија е во целост реципирана од теркот кој го нуди Државната комисија за спречување на корупцијата, види: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/03/%D0%9C%D0%9A%D0%94-%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B8%D1%82-%D0%B5%D1%82.pdf> (последна посета на 3.3.2023). Во овој документ не се предвидуваат конкретни мерки и активности за градење на интегритетот, со временска рамка и чекори.

9 Во Општина Гевгелија не е усвоена ваква интерна процедура.

10 Во Општина Гевгелија не постои ваков регистар.

2.	Годишни извештаи за јавни набавки за периодот 2016 – 2022	Да
3.	Извештаи од внатрешна ревизија за периодот 2016 – 2022	Не <sup>11</sup>
4.	Извештаи од Државна ревизија, доколку имало, за периодот 2016 – 2022	Не <sup>12</sup>
5.	Годишни Буџети и завршни сметки за периодот 2016 – 2022	Да
6.	Доколку постои, Правилник за донации и спонзорства или соодветен правилник, независно од називот, со кој се регулираат овие прашања	Не <sup>13</sup>

**Втората активност** беше анализата на добиените документи (популарно наречена десктоп анализа). Имено, секој од доставените документи беше детално проучен со цел да се извлечат заклучоци кои се потенцијалните ризици по повод интегритетот на Општина Гевгелија. Во рамките на десктоп анализата беа употребувани и други документи, освен оние наведени во погорната табела. На пример, беше пристапено до „Службениот гласник“ на Општина Гевгелија, со цел разгледување извесни програми, до Електронскиот систем за јавни набавки (ЕЈН), со цел ревидирање документации од јавни набавки и слично.

**Третата активност**, која се надоврза на претходните, беше **спроведувањето на прашалник помеѓу вработените во Општина Гевгелија**. Прашалникот беше составен од вкупно 56 прашања и беше дистрибуиран до секој вработен. Во прашањата се обрна внимание на водењето на управните постапки, начинот на спроведување на јавните набавки, како и управувањето со средствата воопшто, управувањето со човечките ресурси, антикорупцијата, етиката и интегритетот и слично. Целта на неговото спроведување беше да се добијат дополнителни сознанија кои не можат да се откријат при едноставна десктоп анализа. Прашалникот беше анонимен, односно вработените не го откриваат својот идентитет. Експертскиот тим располага единствено со податокот на кои работни места се наоѓаат вработените кои го пополниле прашалникот, иако не постои податок кој прашалник е пополнет од кое конкретно лице. За жал, на прашалникот одговорија само 6 вработени од општинската администрација, од вкупно 85 вработени лица. Оттука, заклучоци не можат да се изведуваат врз основа на одговорите на прашалниците; тие можат единствено да служат како дополнителен индикатор за извесни прашања.

<sup>11</sup> Се претпоставува дека во периодот не е вршена внатрешна ревизија на Општина Гевгелија.

<sup>12</sup> Државниот завод за ревизија не спровел ревизија на Општина Гевгелија во наведениот период.

<sup>13</sup> Се претпоставува дека ваков акт не постои во Општина Гевгелија.

**Четвртата** и есенцијална активност беше проценка на ризиците по интегритетот на Општина Гевгелија. Така, експертскиот тим подготви листа на ризици по интегритетот на Општина Гевгелија и нив ги оцени (од најинтензивни до најмалку интензивни). Кога станува збор за начинот на градирање или евалуирање на интензитетот на ризиците, во оваа Студија се прифати моделот кој го нуди Центарот за граѓански комуникации во Прирачникот за планови за интегритет во јавните набавки.<sup>14</sup> Така, интензитетот на еден ризик се цени преку два поединечни индикатора (зачестеност и влијание).

<b>Влијание</b>	Високо (оцена 3)	→	Јавноста/заинтересираните страни целосно ќе ја изгубат довербата во Општината, можно е да се јави критика од медиумите, невладиниот сектор, како и да настане висока економска штета.
	Средно (оцена 2)	→	Помал дел од граѓаните ќе изгубат доверба во Општината, не постојат големи шанси да постои јавна критика од страна на медиумите, невладиниот сектор и други фактори. Притоа, не постои висока економска штета (не надминува над 1 % од буџетот).
	Ниско (оцена 1)	→	Нема влијание на буџетот, а нема ниту сериозно влијание на довербата на граѓаните во Општината.
<b>×</b>			
<b>Зачестеност</b>	Висока (оцена 3)	→	Ризикот се јавува во голем број ситуации и околности и постојат сознанија дека веќе се случувал во текот на последната година.
	Средна (оцена 2)	→	Ризикот се случил барем еднаш, а постои потенцијал дека тој повторно ќе се случи.
	Ниска (оцена 1)	→	Ризикот може да се случи само во исклучителни ситуации.

Најинтензивни се ризиците кои често се случуваат (оцена 3 за зачестеност) и имаат сериозен импакт (оцена 3 за влијание).

<sup>14</sup> Види: <https://www.ccc.org.mk/images/stories/priracnikmk.pdf> (последна посета на 3.3.2023), стр. 47 и 48.

# 3

**Детектирани ризици по  
интегритетот на Општина  
Гевгелија**

---





## 3. Детектирани ризици по интегритетот на Општина Гевгелија

---

### 3.1. Управни постапки и односи со странки

#### 3.1.1. Ризик од сомнежи за злоупотреба на дискреционите овластувања на градоначалникот

Секој градоначалник, па така и градоначалникот на Општина Гевгелија, во согласност со позитивните прописи има право да донесува акти по слободна оценка (дискрециони акти). Дискрециони се оние акти во кои градоначалникот има простор за слободно одлучување. Најпознати такви акти во државата се решенијата со кои се именуваат вршители на должност (в.д.) директори на 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 (се разбира, во оние граници во кои законите тоа го дозволуваат). Така, за пример, можеме да ги истакнеме следниве дискрециони овластувања за именување на в.д. директори:

- » Законот за основно образование („Сл. весник“ бр. 161/91 и 229/20) предвидува право на градоначалникот да именува в.д. директор на општинско основно училиште во оние случаи во кои постојниот директор е разрешен, односно кога постои предвремен престанок на мандатот на директорот, со цел училиштето да не биде без раководно лице додека не се спроведе постапката за избор на директор (но, не подолго од шест месеци),

---

15 Види: <https://www.ccc.org.mk/images/stories/priracnikmk.pdf> (последна посета на 3.3.2023), стр. 47 и 48.

16 Види: <https://www.gevgelija.gov.mk/images/PDF/eopstina/sluzben-glasnik-05-2022.pdf> (последна посета на 3.3.2023), стр. 273.

17 Види: <https://www.gevgelija.gov.mk/images/banners/sluzben-glasnik-8-2018.pdf> (последна посета на 3.3.2023), стр. 287.

18 Види: <https://www.gevgelija.gov.mk/images/PDF/eopstina/sluzben-glasnik-07-2022.pdf> (последна посета на 3.3.2023).

- » притоа, в.д. директорот се именува од редот на вработените кои ги исполнуваат условите да бидат директор,
- » иако постои ограничување на слободата на оценување на градоначалникот (в.д. директорот е од редот на вработените кои исполнуваат услови да бидат директор), сепак, станува збор за дискреционо овластување имајќи предвид дека градоначалникот не мора да објави конкурс, не треба да постапи во согласност со предлог на училишниот одбор и слично;
- » Законот за заштита на децата („Сл. весник“ бр. 23/13, 12/14, 44/14, 144/14, 10/15, 25/15, 150/15, 192/15, 27/16, 163/17, 21/18, 198/18, /19, 146/19, 275/19, 311/20, 294/21, 150/22 и 236/22) предвидува идентична одредба, овој пат за именување в.д. директори на општински детски градинки (но, не подолго од шест месеци),
  - » притоа, в.д. директорот се именува од редот на вработените кои ги исполнуваат условите да бидат директор,
  - » иако постои ограничување на слободата на оценување на градоначалникот (в.д. директорот е од редот на вработените кои исполнуваат услови да бидат директор), сепак, станува збор за дискреционо овластување имајќи предвид дека градоначалникот не мора да објави конкурс и слично;
- » Законот за средното образование („Сл. весник“ бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/02, 40/03, 42/03, 67/04, 55/05, 113/05, 35/06, 30/07, 49/07, 81/08, 92/08, 33/10, 116/10, 156/10, 18/11, 51/11, 06/12, 100/12, 24/13, 41/14, 116/14, 135/14, 10/15, 98/15, 145/15, 30/16, 127/16, 67/17 и 64/18, 229/20) содржи идентична одредба, овој пат за именување в.д. директори на општински средни училишта (но, не подолго од шест месеци),
  - » притоа, в.д. директорот се именува од редот на вработените кои ги исполнуваат условите да бидат директор,
  - » иако постои ограничување на слободата на оценување на градоначалникот (в.д. директорот е од редот на вработените кои исполнуваат услови да бидат директор), сепак, станува збор за дискреционо овластување имајќи предвид дека градоначалникот не мора да објави конкурс, не треба да постапи во согласност со предлог на училишниот одбор и слично;
- » Законот за јавните претпријатија („Сл. весник“ бр. 38/96, 9/97, 6/02, 40/03, 49/06, 22/07, 83/09, 97/10, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15, 39/16, 64/18, 35/19, 275/19, 89/22 и 274/22) предвидува одредба

19 За референца, види: <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf> (последна посета на 3.2.2023).

според која кога конкурсот за избор на директор на општинско јавно претпријатие ќе биде неуспешен, градоначалникот може да именува в.д. директор за период не подолг од шест месеци,

- » Законот за јавните претпријатија не предвидува никакви услови за тоа кое лице може да биде в.д. директор на јавното претпријатие.

Дискрециони овластувања постојат не само кај именувањето на в.д. директорите (на претпријатија и установи), туку и во други области. За илустрација, Законот за јавните набавки („Сл. весник“ бр. 24/2019 и 87/2021) во членот 77 остава на раководното лице на секој орган (во случајот на Општината, градоначалникот) самостојно да ја определи комисијата за јавна набавка со своја одлука.

Имајќи ја предвид нивната природа, дискреционите овластувања се секогаш алармантни од аспект на корупцијата, односно кај нив многу почесто се јавуваат сомнежи за субјективизам. Самиот факт што градоначалникот одлучува слободно, секогаш ќе може да го доведе до критика дека одлуката е мотивирана не од мерит, туку од политички, лични и други критериуми.

Во Општина Гевгелија постои практика на користење дискрециони овластувања:

- » ако се погледне „Службениот гласник“ на Општина Гевгелија,<sup>15</sup> може да се види дека градоначалникот во февруари 2022 година именувал в.д. директор на едно средно општинско училиште,
- » Она што е впечатливо е дека истиот ден кога в.д. директорот на конкретното општинско училиште е именуван, завршил шестмесечниот мандат на претходниот в.д. директор;
- » в.д. директор на истото средно општинско училиште е именуван и на 19.8.2022 година;<sup>16</sup>
- » в.д. директори на училишта биле именувани и во минатото, на пример, во 2018 година;<sup>17</sup>
- » градоначалникот има именувано и в.д. директори на општинското јавно претпријатие за комунални дејности.<sup>18</sup>

Значи, може да се рече дека релативно редовно во Општината се употребуваат дискрециони овластувања. Во дадени ситуации општински установи имаат в.д. директори подолг временски период, а не само во еден шестмесечен мандат.

Иако во Општина Гевгелија градоначалникот практикува дискрециони овластувања, не постојат интерни процедури со кои тие ќе се (до)регулираат, а според прашалникот не постои ниту познавање за постоењето дискрециони

овластувања (речиси сите испитаници, на конкретното прашање дали се запознаени со дискрециони овластувања, одговориле со „не знам“).

Следствено, како прв ризик во оваа Студија се истакнува **ризиот да се јават сомнежи за злоупотреба на дискреционите овластувања на градоначалникот**. Овој ризик не е својствен само за Општина Гевгелија, туку за секоја единица на локалната самоуправа. Ризикот е оценет на следниов начин:

<b>Влијание</b>	2 (средно)
<b>Зачестеност</b>	3 (висока)
<b>Вкупно</b>	6 (висок ризик)

Потребно е да се преземат мерки за интерно да се доуредат дискреционите овластувања. При интерното уредување треба да се земат предвид одредбите од Законот за општата управна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015) и Законот за спречувањето на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 12/2019):

<b>Закон за општата управна постапка (член 5, ст. 3)</b>	Ако јавниот орган е овластен со закон да решава по слободна оценка, управниот акт треба да биде донесен во границите на законот со кој се дава овластувањето, во согласност со целта за кое е дадено овластувањето и да биде особено образложен.
<b>Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси (член 63, ст. 1)</b>	Во вршењето дискрециони овластувања секое службено лице е должно одлуките да ги донесува совесно, водејќи сметка за сите факти и околности на конкретниот случај и за начелото на законитост и справедливост.

### **3.1.2. Ризик од сомнежи за корупција поради тоа што не се применува начелото на делегирање на надлежноста за решавање на градоначалникот**

Модерната литература, како и документите продуцирани од Европската Унија,<sup>19</sup> константно ја истакнуваат потребата во јавните органи (независно дали централни органи или органи на единиците на локалната самоуправа) да постои делегирање на надлежноста на решавање од раководното лице/функционерот на административните службеници. Станува збор за пристап

<sup>19</sup> Инспекторите секогаш самостојно ги донесуваат своите решенија, што произлегува од друг закон, односно од Законот за инспекциски надзор („Сл. весник“ бр. 102/2019).

според кој управната постапка ја води, но и ја **окончува** административен службеник – административниот службеник разгледува докази, комуницира со странката доколку е потребно, го подготвува актот и **самиот го потпишува** со што тој се смета за донесен. Или, поинаку речено, подготвените управни и/или реални акти (решенија, дозволи, одобренија, лиценци, изводи) повеќе не се доставуваат на потпис до функционерот. Се цени дека ваквиот пристап има бројни бенефити:

- » 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 доносител на актот тие се поодговорни отколку во случајот кога функционерот е доносител).

Земјата го следи европскиот пристап, односно во законодавството е прифатено дека во секој јавен орган треба да постои делегирање на надлежноста за решавање. Впрочем, во Законот за општата управна постапка делегирањето на надлежноста за решавање се издига на степен на основно начело во почетните членови (член 13). Освен тоа, Законот за општата управна постапка содржи и конкретни одредби во кои се предвидува како се операционализира делегирањето на надлежноста за решавање (член 23). Во продолжение ги поместуваме двата члена:

**Закон за општата управна постапка (член 13)**

Во рамки на јавниот орган, надлежноста за решавање на управните работи, по правило, се делегира на службени лица во рамките на органот, соодветно на сложеноста на соодветната управна работа.

**Закон за општата  
управна постапка (член 24)**

(1) Во управната постапка, јавниот орган постапува преку овластено службено лице назначено во согласност со правилата наведени во овој член.

(2) Ако не е определено со посебен закон или со подзаконски акт, функционерот кој раководи со јавниот орган, односно раководното лице е должно со актот за организација да определи организациона единица надлежна за секој вид на управна работа во негова надлежност.

(3) Овластеното службено лице ја води и комплетира постапката, ако со закон поинаку не е определено.

Така, во секој јавен орган, па и во Општина Гевгелија, треба во актот за систематизација на работните места да се спроведе делегирањето на надлежноста за решавање. Поточно, во описот на работните задачи кај дел од работните места треба да се предвиди, меѓу другото, и **решавањето во управни постапки**, односно комплетирање на постапките и донесување акти.

Наспроти тоа, во Општина Гевгелија не постои делегирање на надлежноста за решавање. Имено, актот за систематизација на работните места на Општина Гевгелија не предвидува, во описот на задачите на ниту едно работно место со исклучок на инспекторите,<sup>20</sup> дека извршителот води управна постапка и **донесува** акти. Делегирање на овластувањата не е спроведено ниту со давање поименични овластувања според членот 50, ст. 2 од Законот за локалната самоуправа („Сл. весник“ бр. 5/2002):

**Закон за локалната самоуправа  
(член 50, ст. 2)**

Градоначалникот може да овласти раководен службеник на општината да ја води постапката и решава во управни работи, како и да потпишува акти.

Имено, во процесот на подготовката на оваа Студија од страна на претставниците на Општината не беа доставени овластувања кои градоначалникот ги издал на раководни службеници, па затоа се претпостави и дека тие не постојат.

<sup>20</sup> Според табеларниот приказ на вработени лица доставен од Општина Гевгелија, само две лица имаат засновано работен однос на определено време. Во согласност со табеларниот приказ на лица ангажирани со договори за дело/авторски договори, пак, само 8 лица се ангажирани од Општината и уште неколку од општинските установи.

Имајќи го предвид реченото, во Општина Гевгелија постои целосна концентрација на моќта на одлучување за сите управни работи кај градоначалникот. Ваквата практика речиси секогаш може да доведе до сомнежи дека градоначалникот тенденциозно не ја спроведува делегацијата на надлежноста за решавање, со цел да има поголемо влијание во постапките, независно што можат да постојат низа други причини. Оттука, потребно е да се преземат мерки за спроведување на начелото на делегирање на надлежноста за решавање од Законот за општата управна постапка.

Ризикот се оценува така што влијанието е средно, но зачестеноста е висока (имајќи предвид дека делегација воопшто не постои):

<b>Влијание</b>	2 (средно)
<b>Зачестеност</b>	3 (висока)
<b>Вкупно</b>	6 (висок ризик)

## 3.2. Внатрешна организација и човечки ресурси

### 3.2.1. Ризик дел од вработените да не ги извршуваат своите задачи

Речиси и да не постои потреба да се образложи дека 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 што се неопходни и слично.

Сепак, според малиот број на одговори на прашалникот, може да се јави сомнеж дека во Општина Гевгелија постои недоволно ефикасен надзор на работењето што, пак, резултира со ситуација дел од вработените да не ги вршат работите за нивното работно место. Секој од испитаниците што го одговорил прашалникот на прашањето „Дали во општината има вработени лица кои извршуваат задачи и надвор од описот на нивната работа, како и лица кои не ги извршуваат задачите во согласност со описот на нивната работа?“ ја има селектирано потврдната опција, притоа потенцирајќи дека тоа се случува во сите одделенија. Во воведните напомени се појасни дека

бројот на одговори на прашалникот е мал, така што не може да се извлечат заклучоци само врз таа основа. Но, не може да се пренебрегне фактот дека е алармантно тоа што секој од испитаниците кои дале свои одговори смета дека во секоја организациска единица има лица кои не ги вршат работите на своето работно место (без разлика дали вршат повеќе или помалку од предвиденото во актот за систематизација).

Ваквата состојба е негативна и може да доведе до сериозно намалување на довербата на граѓаните во работата на Општината воопшто.

Ризикот е оценет на следниов начин:

<b>Влијание</b>	2 (средно)
<b>Зачестеност</b>	2 (средна)
<b>Вкупно</b>	4 (среден ризик)

### 3.2.2. Ризик да се ангажираат блиски лица

Општина Гевгелија не практикува често да вработува лица преку Агенции за привремени вработувања, ниту, пак, да ангажира лица по основ на договор за дело.<sup>21</sup> Сепак, во практиката може да се јави сомневање дека се ангажираат блиски лица. Тоа се должи на фактот што не постојат интерни процедури во кои би се предвиделе условите за ангажирање дадени лица по пат на Агенции за привремени вработувања или преку договор за дело. Со други зборови, фактот што во моментот Општината нема ангажирано голем број на лица преку договор за вработување на определено време или договор за дело не значи дека треба да продолжи да егзистира празнина во поглед на уредувањето какви услови ќе треба да бидат исполнети за да се ангажираат лицата во иднина.

Следствено, потребно е да се преземат мерки за да се неутрализира ризикот да се јават сомнежи дека Општина Гевгелија ангажира блиски лица во отсуство на конкретни критериуми за вработување на определено време и/или склучување договори за дело.

Општина Гевгелија како една од единиците на локалната самоуправа која предничи во поглед на институционалниот интегритет со преземањето на вакви мерки дополнително ќе ја зацврсти својата силна заложба за професионално работење, примена на мерит-системот и нултата толеранција за судири на интереси и корупција.



Ризикот е оценет на следниов начин.

<b>Влијание</b>	1 (ниско)
<b>Зачестеност</b>	2 (средна)
<b>Вкупно</b>	2 (низок ризик)

### 3.3. Јавни набавки и управување со средства

#### 3.3.1. 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

Едно прашање кое го привлекува вниманието кога станува збор за интегритетот на единиците на локалната самоуправа е планирањето на буџетските приходи и расходи. Причината е едноставна. Доколку се врши нереално планирање на расходите на една единица на локалната самоуправа постои ризик да се ветуваат капитални проекти за чие спроведување не постојат никакви можности, а со тоа и да се зголеми рејтингот на градоначалникот и членовите на советот, односно на политичките партии.

Кога станува збор за Општина Гевгелија, може да се забележат цифри кои не се оптимални. Така, во согласност со завршните сметки доставени од Општината, реализацијата на годишните буџети изгледа вака:

Година <sup>22</sup>	Процент на реализација на буџет (вкупно)	Реализирани капитални расходи
<b>2021</b>	83,4 % <sup>23</sup>	69,5 % <sup>24</sup>
<b>2020</b>	80 % <sup>25</sup>	68,8 % <sup>26</sup>
<b>2019</b>	86,1 % <sup>27</sup>	79,6 % <sup>28</sup>

Како што може да се види, во Општина Гевгелија постои, во извесна мера, нереално планирање на расходите, а особено на капиталните расходи кои во

22 Последна година која е прикажана е 2021 со оглед на тоа дека не беше доставена завршната сметка 2022 година, а таа не е објавена ниту на веб-страницата во моментот на изработката на оваа Студија.

23 Планирани биле расходи од 572,329,707 денари, а реализирани 477,417,777 денари. Ваквата разлика во планираните и реализираните расходи се должи на разликата во планираните и реализираните приходи.

24 Планирани биле 134,235,890 денари за капитални расходи, а реализирани 93,376,934 денари.

25 Планирани биле расходи од 528,891,907 денари, а реализирани 427,789,138 денари.

26 Планирани биле 131,923,508 денари за капитални расходи, а реализирани 90,807,841 денари.

27 Планирани биле расходи од 637,924,806 денари, а реализирани 549,592,257 денари.

28 Планирани биле 267,546,302 денари за капитални расходи, а реализирани 212,950,774 денари.

последните години не се реализираат доволно – оптимално е барем 80 % од планираните капитални расходи да се реализираат, а Општината е близу оваа бројка само во 2019 година. Ваквиот пристап треба да се промени, така што Општина Гевгелија ќе планира капитални расходи во согласност со реалните прилики.

Како што напоменавме, ваквата практика на нереално планирање на буџетот може да доведе до ветувања за реализација на извесни проекти кои се во интерес на граѓаните, иако не постојат можности за тоа. Дотолку повеќе што во Општина Гевгелија не се практикува изработка на граѓански буџет, ниту, пак, на веб-страницата можат да се најдат подетални објаснувања за проблемите во планирањето на буџетот.

Факт е дека во дадени ситуации нереалното планирање на расходите може да се должи на неможноста реално да се предвидат приходите какви што се трансферите од централната власт или, пак, на неможноста за наплата на даноци и други давачки. Сепак, репетитивноста на проблемот укажува на потребата во Општина Гевгелија да се ревидира процесот на буџетирање.

Ризикот го оценуваме на следниот начин:

<b>Влијание</b>	2 (средно)
<b>Зачестеност</b>	2 (средна)
<b>Вкупно</b>	4 (среден ризик)

### **3.3.2. 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.

Јавните набавки во очите на граѓаните се една од најризичните области од аспект на корупцијата, за што сведочат низа анкети и анализи.<sup>29</sup> Следствено, потребно е да се преземат што повеќе мерки за да се неутрализираат какви било сомнежи за нерегуларности при нивното планирање и спроведување, како и при реализацијата на самите договори за јавни набавки (откако тие се склучени).

Ризикот го оценуваме на следниот начин:

<b>Влијание</b>	2 (средно)
<b>Зачестеност</b>	2 (средна)
<b>Вкупно</b>	4 (среден ризик)

<sup>29</sup> На пример, Фондацијата за отворено општество на два наврати ги има мерено перцепциите на граѓаните за корупција во нивните општини. Во 2020 година се анализирани перцепциите на граѓаните на Охрид, Дојран, Прилеп, Желино и Карпош. На прашањето каде има корупција во најголем обем 23 % од испитаниците од овие 5 општини одговориле „во јавните набавки (тендерите)“. Единствена поризична област во очите на граѓаните се вработувањата (28 % од испитаниците сметале дека најмногу корупција има во вработувањата). Види: <https://fosm.mk/wp-content/uploads/2021/03/analiza-na-perczepczijata-na-grag%cc%81anite-za-korupczija-vo-pet-opshtini.pdf> (последна посета на 2.3.2023).





# 4

## **Заклучни согледувања**

---



## 4. Заклучни согледувања

---

Анализата на работењето на Општина Гевгелија резултира со еден општ заклучок дека станува збор за општина во која не постојат голем број ризици по повод интегритетот. Со други зборови, Општина Гевгелија е несомнено еден позитивен пример за тоа како треба да функционира една единица на локалната самоуправа. Имено, Општина Гевгелија:

- » бележи високо ниво на активна транспарентност, односно во согласност со истражувањата на невладиниот сектор влегува во групата на најтранспарентни јавни органи во државата,<sup>30</sup>
- » веб-страницата на Општината е модерна и овозможува лесно пребарување на потребните податоци, независно дали станува збор за акти на Советот, изданија на службеното гласило, јавните набавки, податоци за внатрешната организација или, пак, вработените и другите ангажирани лица, услугите и слично;
- » е единица на локалната самоуправа во која речиси воопшто не се прибегнува кон ангажирање лица со авторски договори или, пак, со склучување договори за вработување на определено време;
- » за разлика од бројни други општини средствата за поддршка на културата и спортот ги доделува на голем број на субјекти (а не на еден или помал број на спортски клубови) и тоа го врши така што од нив се бара програма и извештај за искористените средства примени во претходните години;
- » учествува активно во проектите предводени од Државната комисија за спречување на корупцијата и другите јавни органи за градење на системот за интегритет;
- » ретко, односно речиси никогаш не е потенцирана во извештаите за црвени знаменца (red flags) на Бирото за јавни набавки;
- » речиси никогаш не прима претставки против вработените.

Сепак, како и секој друг јавен орган и секоја друга единица на локалната самоуправа, Општина Гевгелија се соочува со извесни ризици по повод интегритетот. Ризиците кои можеа да се утврдат врз основа на документарна

---

<sup>30</sup> Според Индексот на активна транспарентност подготвен од Центарот за граѓански комуникации (<https://www.ccc.org.mk/images/stories/akt22.pdf>, последна посета на 4.3.2023), стр. 9, Општина Гевгелија има објавено 92,9 % од податоците кои треба да бидат објавени во согласност со позитивното законодавство.

анализа (десктоп истражување) беа истакнати во оваа Студија. Нивното неутрализирање е потребно за дополнително да се зајакне интегритетот на Општина Гевгелија, а со тоа и уште повеќе да се зголеми довербата на граѓаните. На посреден начин, се разбира, ова ќе влијае и на намалувањето на можностите за корупција.

Поради тоа, на оваа Студија за интегритет на Општина Гевгелија ќе се надоврзе и Прирачник за интегритет во кој ќе се предвидат конкретни мерки, односно активности насочени кон намалување на секој ризик поединечно.





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.