ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

НАЦРТ-ПЛАН ЗА ИНТЕГРИТЕТ НА ОПШТИНА ЖЕЛИНО 2021-2025

Проектот „Зајакнати системи на интегритет за борба против корупција на локално ниво" го реализира Фондација Отворено општество – Македонија во рамките на Проектот на УСАИД за граѓанско учество, имплементиран од Ист Вест Менаџмент Институт, финансиран од Агенцијата за меѓународен развој на Соединетите Американски Држави (УСАИД).

Овој Нацрт-план за интегритет на Општина Желино 2021-2025 година е подготвен со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во овој Нацрт-план за интегритет на Општина Желино 2021-2025 година им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

декември 2020 година

СОДРЖИНА

ВОВЕД 1
НАЧЕЛА НА СИСТЕМОТ ЗА ИНТЕГРИТЕТ НА ОПШТИНА ЖЕЛИНО 2
ПРЕГЛЕД НА СПРОВЕДЕНИ АКТИВНОСТИ ВО РАМКИ НА ПРОЦЕНКАТА НА РИЗИЦИ 3
ИДЕНТИФИКУВАНИ РИЗИЦИ ОД КОРУПЦИЈА И НИВНИОТ ИНТЕНЗИТЕТ 4
ЛИСТА НА КОРУПЦИСКИ РИЗИЦИ И ОЦЕНКА НА НИВНИОТ ИНТЕНЗИТЕТ 5
ПЛАН ЗА ИНТЕГРИТЕТ 6

ВОВЕД

Концептот на интегритет е поширок поим од антикорупцијата која вообичаено подразбира борба против злоупотребата на доверената моќ за лична корист. Интегритетот на една локална самоуправа подразбира систем на вредности, ставови и активности на локалната самоуправа, што овозможува придржување кон законите, кодексот на однесување и етичко однесување и работни практики.

Всушност, како што поимот интегритет е поширок од поимот антикорупција, така и системот на интегритет е посеопфатен од проценката и управувањето со ризиците, кои како фази се негов составен дел.

Иако, генерално, корупцијата на локално ниво претставува рефлексија на состојбите на национално ниво, сепак се смета дека ранливоста на корупција на единиците на локалната самоуправа е поголема во однос на националните власти, бидејќи на локално ниво приходите се пониски, кадарот е генерално помалку стручен, интеракциите се почести и подиректни, а своја улога имаат и локалните елити и локалниот патриотизам.

Корупцијата на локално ниво може да предизвика сериозни штети за локалните власти, за градовите и за граѓаните, бидејќи доведува до лошо распоредување на јавните средства, склучување на договори за јавни набавки со потпросечни изведувачи, неказнети кривични дела, влошување на квалитетот на јавните услуги.[1] „Во земјите во развој, таа [корупцијата] може да ги попречи општините да ги постигнат целите за одржлив развој, да ја зголеми социоекономската нееднаквост, да го ослабне управувањето со животната средина, да ја зголеми ранливоста на катастрофи итн.“[2]

Треба да се има предвид дека спречувањето на корупцијата и градењето на систем на интегритет водат кон подобрување на услугите на општината, поттикнување на учество во донесувањето одлуки кај заедницата и зголемување на довербата во локалната самоуправа. Но, борбата против корупцијата не е цел сама за себе. Таа може и треба да претставува средство за реформа на единицата на локална самоуправа, односно за

[1] Борба против корупцијата во малите градови, Центар за напредок на јавниот интегритет, Правен факултет Колумбија, 2016

[2] Алед Вилијамс и Кендра Дапи, Корупцијата и градот: Како донаторите можат да поддржат градење интегритет во урбаните простори, Бриф на У4, 2018:2

унапредување на услугите, за вклучување на граѓаните, за финансиско закрепнување на општината.

За разлика од власта на национално ниво, кај единиците на локалната самоуправа постојат многу повеќе разлики кои се детерминирани пред сè од големината и од локалните специфичности. Оттука, секоја општина треба да изработи свој план за интегритет зависно од проценетите специфични ризици и начините за нивна контрола.

НАЧЕЛА НА СИСТЕМОТ ЗА ИНТЕГРИТЕТ НА ОПШТИНА ЖЕЛИНО

(Да се пополни од страна на општината за целите што сака да ги постигне со планот за интегритет и мотивацијата за примена на планот)

ПРЕГЛЕД НА СПРОВЕДЕНИ АКТИВНОСТИ ВО РАМКИ НА ПРОЦЕНКАТА НА РИЗИЦИ

Во насока на изработка на овој план, беа спроведени низа активности, во согласност со Методологијата за проценка на ризиците од корупција и судир на интереси на локално ниво (приложена во Анекс 1), во насока на прибирање на потребните и релевантните информации и документи за проценка на потенцијалните ризици од корупција во општината. За таа цел се спроведоа:

- **Десктоп-истражување** кое овозможи прибирање на надворешни документи како релевантна законска регулатива за работењето на единицата на локална самоуправа, за спречување на корупцијата и судирот на интереси, етички кодекси и сл.; информации од претходно спроведени истражувања на јавното мислење, медиумски написи, надворешни следења и оценка на работењето на општината спроведени од граѓански организации или надворешна ревизија ; информации за проценка на степенот на транспарентност и отчетност на општината преку анализа на нејзината активна транспарентност и одговорите на барањата за слободен пристап до информациите од јавен карактер (листа приложена во Анекс 2).

- **Прибирање на внатрешни документи** потребни за процесот на проценка на ризиците од корупција и судирот на интереси, по претходно изработен и доставен список на потребни документи до општината.

- **Интервју** на раководните лица[3] и **анкетирање** на општинската администрација, преку претходно изработен прашалник со 91 прашање, поделени во 14 области: управни постапки, буџет, јавни набавки, управување со човечки ресурси, управување со средства, услуги и односи со странки, водење евиденција и архива, антикорупција, етика и интегритет, судир на интереси, постапка за поднесување приговори и претставки за прекршување на етичките начела и стандарди, санкции, внатрешна ревизија и надворешен надзор (резултати од анкетата приложени во Анекс 3).

- Користење на резултатите од спроведено **истражување на јавното мислење** за корупција и судир на интереси на граѓаните од Општина Желино (приложени во Анекс 4).

Врз основа на сите овие информации и добиени сознанија, експертскиот тим во блиска соработка со стручната администрација, премина кон:

[3] Интервјуто со шефот на Кабинетот на градоначалникот на Општина Желино, Јасин Шаќири, беше реализирано на 2.10.2020

- **мапирање** на постапките, процедурите и функциите во единицата на локална самоуправа кои се проценуваат како особено чувствителни на корупцијата;
- **проценка на активностите** што се преземаат за спречување на корупцијата и судирот на интереси;
- **идентификување на ризици** од корупција и судир на интереси и факторите што ги овозможуваат;
- проценка на **интензитетот на ризиците** од корупција и судирот на интереси со оценки од 1 како најниско ниво на ризик до 9 како највисоко ниво на ризик и;
- изготвување на **предлог-мерки** што треба да се преземат за секој од утврдените ризици, временска рамка за нивна реализација, одредување на лице кое е одговорно за реализација на мерката како и индикатор за мерење на успешноста на реализација односно изготвување на самиот план за интегритет.

ИДЕНТИФИКУВАНИ РИЗИЦИ ОД КОРУПЦИЈА И НИВНИОТ ИНТЕНЗИТЕТ

Како резултат на претходно спроведените активности, и врз основа на проценка на факторите кои влијаат: надворешни (законски и околина), институционални (правила, практика, организација), индивидуални (кадар, управување и раководење и сл.) и оперативни (работен процес, процедури, контрола), во работењето на Општина Желино се утврдени корупциски ризици во следниве шест области:

- Управни постапки
- Јавни набавки
- Управување со човечки ресурси
- Услуги и односи со странки
- Антикорупциски практики
- Внатрешна ревизија.

Под ‘ризик од корупција‘ се подразбира „веројатност да се случи коруптивен настан кој ќе влијае негативно врз работењето на една институција“[4]. Ризиците од корупција се поврзуваат со институционални слабости во рамките на еден систем или процес кои можат да овозможат или поттикнат коруптивна практика, како и со слабостите на регулативата со која се уредува функционирањето на институциите наспроти толеранцијата кон корупција и казнивост. На ризиците од корупција може да се гледа на институционално, процедурално, секторско или проектно ниво.

Во Општина Желино се утврдени осум ризици од корупција и судирот на интереси. Проценката на интензитетот на ризиците од корупција и судирот на интереси со оценки

[4] Методологија за проценка на ризиците од корупција и судир на интереси на локално ниво, јуни 2020 година. Автори: Сабина Факиќ и Герман Филков. Стручен придонес: Ана Павловска-Данева и Константин Битраков

од 1 како најниско ниво на ризик до 9 како највисоко ниво на ризик е направена од страна на експертскиот тим и членови на работната група на Општина Желино.

ЛИСТА НА КОРУПЦИСКИ РИЗИЦИ И ОЦЕНКА НА НИВНИОТ ИНТЕНЗИТЕТ

Р.БР.	**КОРУПЦИСКИ РИЗИК**	**ОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО**	**ОЦЕНКА НА ЗАЧЕСТЕНОСТ**	**ВКУПНА ОЦЕНКА НА ИНТЕНЗИТЕТОТ**
1	Ризици од корупција поради отсуство на делегирање на надлежностите на градоначалникот.	3	3	9 (3x3)
2	Ризици од злоупотреба на дискрециските овластувања на градоначалникот.	3	3	9 (3x3)
3	Ризици од прилагодување на техничката спецификација и тендерската документација кон одредени понудувачи.	3	2	6 (3x2)
4	Ризици од фаворизирање на одредени фирми со првенство на исплата за извршените договори за јавни набавки.	3	2	6 (3x2)
5	Ризици од влијание при вработување и ангажирање на работници.	3	3	9 (3x3)
6	Ризици од корупција при процесот на давање на услуги.	3	3	9 (3x3)
7	Ризици од корупција поради отсуство на механизми за превенција и спречување.	3	3	9 (3x3)
8	Ризици од неправилно работење и злоупотреби поради немање ефикасна внатрешна контрола.	2	2	4 (2x3)

ПЛАН ЗА ИНТЕГРИТЕТ

1. Ризици од корупција поради отсуство на делегирање на надлежностите на градоначалникот				
Акција	**Период**	**Одговорност**	**Индикатор за активност**	**Индикатор за успешност**
Издвојување на најмалку три постапки за кои веднаш ќе се делегира овластување на службени лица со издавање на решение од страна на градоначалникот (пр. пристап до информации, одговор на претставки и слично) според член 14 и 23 од ЗОУП).	Во првите шест месеци од усвојувањето на Планот за интегритет	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Донесени решенија за делегирање на овластување на службени лица во најмалку три управни постапки.	100% од предметите за кои е одлучено во рамки на постапките во кои има делегирано надлежности, се завршени од овластените службени лица.
Измена и дополнување на актот за систематизација на работните места за утврдување на работни места кои водат управни постапки и издаваат решенија.	До крајот на првата година од усвојувањето на Планот за интегритет	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Актот за систематизација е променет и усвоен.	За сите управни постапки во општината има овластено службено лице за нивно водење и издавање решенија.
2. Ризици од злоупотреба на дискрециските овластувања на градоначалникот				
Акција	**Период**	**Одговорност**	**Индикатор за активност**	**Индикатор за успешност**
Изработка на листа на дискрециски овластувања на органите на Општина Желино.	Во првите шест месеци од усвојувањето на Планот за интегритет	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Листата на дискрециските овластувања е изработена.	Листата на дискрециски овластувања е јавно објавена на веб-страницата на општината.
Изработка на интерни процедури за постапување и донесување на	До крајот на првата година од усвојувањето на	Општината да определи лице одговорно за	Интерните процедури се изработени и донесени.	Одлучувањето по дискрециските овластувања се врши во

одлуки во областите каде постојат дискрециски овластувања.	Планот за интегритет.	спроведување на акцијата.		согласност со интерните процедури.
3. Ризици од прилагодување на техничката спецификација и тендерската документација кон одредени понудувачи				
Акција	**Период**	**Одговорност**	**Индикатор за активност**	**Индикатор за успешност**
Изработка на интерни процедури за спроведување на постапките за јавни набавки (јасно дефинирање на обврските и одговорноста на лицата кои ги изготвуваат техничките спецификации и тендерските документации со обврска за образложување на специфичните барања во самата тендерската документација и предвидување обврска различни лица да бидат надлежни за изработка на техничката спецификација и на тендерската документација).	Во првите шест месеци од усвојувањето на Планот за интегритет	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Интерните процедури се изработени и донесени.	Техничките спецификации и тендерските документации се изработуваат според донесените интерни процедури. Интерните процедури за јавните набавки се достапни за сите вработени.
4. Ризици од фаворизирање на одредени фирми со првенство на исплата за извршените договори за јавни набавки				
Акција	**Период**	**Одговорност**	**Индикатор за активност**	**Индикатор за успешност**
Да се продолжи со ажурна евиденција на обврските за исплата според доспеаноста и во случаите кога ќе се направи исклучок/отстапување да се даде	Континуирано	Општината да определи лице одговорно за	Постоење на ажурна евиденција со редослед на доспеаност на обврските за плаќање.	Плаќањата се извршуваат според доспеаноста и исклучоците се образложуваат.

образложение од страна на градоначалникот и тоа образложение да биде дел од досието за јавната набавка.		спроведување на акцијата.		
5. Ризици од влијание при вработување и ангажирање на работници				
Акција	**Период**	**Одговорност**	**Индикатор за активност**	**Индикатор за успешност**
Изработка на функционална анализа.	Една година по усвојување на Планот за интегритет	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Функционалната анализа е изработена и доставена до МИОА на усвојување.	Функционалната анализа е прифатена од МИОА.
Изработка на објективна систематизација врз основа на изработената и прифатена функционална анализа.	Првиот квартал по прифаќањето на функционалната анализа	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Изработената систематизација е доставена до МИОА на усвојување.	Систематизацијата е прифатена и се применува, односно вработувањата се вршат согласно систематизацијата.
6. Ризици од корупција при процесот на давање на услуги				
Акција	**Период**	**Одговорност**	**Индикатор за активност**	**Индикатор за успешност**
Објавување, на веб-страницата на општината, листа на услугите што ги дава општината и информации за одговорното лице за секоја услуга, потребната документација за добивање на услугата, роковите	Прв квартал од усвојувањето на Планот за интегритет	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Информациите за услугите се поставени и се јавно достапни на веб-страницата на општината.	Бројот на посети на веб-страницата на општината од страна на граѓаните во првите шест месеци од промената е зголемен за 10 % во однос на периодот.

за постапување и можност за пријавување неправилности.				пред направената промена.
Објавување, на веб-страницата на општината, информации за правата и обврските на инспекторите и на контролните листи за секоја од инспекциските служби, како и можност за пријавување неправилности.	Прв квартал од усвојувањето на Планот за интегритет	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Информациите за инспекциите се поставени и се јавно достапни на веб-страницата на општината.	Бројот на посети на веб-страницата на општината од страна на граѓаните во првите шест месеци од промената е зголемен за 10 % во однос на периодот пред направената промена.
Инспекторите задолжително имаат контролна листа кога одат на редовен инспекциски надзор која го запознаваат субјектот на контрола, а во спротивно да се поведуваат постапки за одговорност.	Веднаш по усвојувањето на Планот за интегритет и натаму континуирано	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Спроведени проверки на терен за утврдување на примената на мерката.	Намалување на бројот на поплаки врз оваа основа.
7. Ризици од појава на корупција поради отсуство на механизми за превенција и спречување				
Акција	**Период**	**Одговорност**	**Индикатор за активност**	**Индикатор за успешност**
Изработка на интерна процедура за пријавување на корупција.	Веднаш по усвојувањето на Планот за интегритет	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Интерната процедура е усвоена.	Број на предмети за кои е применета процедурата.
Изработка на образец за пријавување корупција со инструкции за пополнување и рок за одговор и негово поставување	Прв квартал од усвојување на Планот за интегритет	Општината да определи лице одговорно за	Образецот за пријавување корупција е изработен и објавен на видливо место на веб-страницата на	Број на поднесени пријави со користење на овој образец.

на веб-страницата на општината и во печатена форма на влезот на општината.		спроведување на акцијата.	општината, а достапен е и на влезот во општината.	
Воведување на повеќе механизми за пријавување на корупција и судир на интереси: телефонски број, е-пошта, писмено, посебна деловодна книга на пристигнати пријави.	Една година по усвојување на Планот за интегритет	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Споменатите механизми за пријавување на корупција се воведни и се функционални.	Број на поднесени пријави, според формата на пријавување.
Назначување на лице за интегритет.	Веднаш усвојувањето на Планот за интегритет	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Лицето е назначено.	Лицето ги координира активностите за спроведување на Планот за интегритет и спроведува и други активности од областа на превенцијата на корупцијата и судирот на интереси.
Изработка на план за спроведување обуки за интегритет за сите вработени и спроведување соодветни обуки предвидени до планот.	Во првиот квартал од усвојувањето на Планот за интегритет и понатаму континуирано	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Планот за обуки за интегритет е изработен и се спроведува.	Секој вработен и сите ангажирани лица најмалку еднаш се опфатени со обука за интегритет во текот на спроведување на Планот за интегритет.
Објавување на веб-страницата на општината на информациите и документите од членот 10 од Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер.	Веднаш на почетокот од спроведувањето на Планот за интегритет	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Информациите се објавени на веб-страницата.	Бројот на посети на веб-страницата на општината од страна на граѓаните во првите шест месеци од промената е зголемен за 10 % во однос на периодот

				пред направената промена.
8. Ризици од неправилно работење и злоупотреби поради немање ефикасна внатрешна контрола				
Акција	**Период**	**Одговорност**	**Индикатор за активност**	**Индикатор за успешност**
Спроведување на задолжителна ревизија на главните процеси во општината (јавни набавки, давање на услуги, вработување – кадровска политика, итн.) за одреден временски период (пример во текот на пет години, ревизија на најмалку еден од главните процеси годишно).	Почнувајќи од првиот нареден годишен план за внатрешна ревизија по усвојувањето на Планот за интегритет	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Спроведена внатрешна ревизија.	Предмет на ревизија е најмалку еден од главните процеси годишно, односно за сите главни процеси во општината да биде спроведена ревизија најмалку еднаш во текот на спроведување на Планот за интегритет.
Објавување на ревизорските извештаи на веб-страницата на општината.	Почнувајќи од првиот нареден ревизорски извештај и понатаму континуирано	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Извештаите се објавени на веб-страницата на општината .	Број на преземања на извештаите од веб-страницата на општината.
Објавување во рамките на секој годишен ревизорски извештај и на осврт/оценка на постапувањето по препораките дадени во претходниот ревизорски извештај.	Почнувајќи од првиот нареден ревизорски извештај и понатаму континуирано	Општината да определи лице одговорно за спроведување на акцијата.	Изработка и објавување на осврт/оценка на постапувањето по препораките.	Зголемување на процентот на применети препораки од ревизијата.