Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

ДОКУМЕНТ ЗА ПОЛИТИКИ:

ГРАДЕЊЕ СИСТЕМ НА ИНТЕГРИТЕТ ВО ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Kingdom of the Netherlands

ДОКУМЕНТ ЗА ПОЛИТИКИ:

ГРАДЕЊЕ СИСТЕМ НА ИНТЕГРИТЕТ ВО ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Електронско издание:
(Градење систем на интегритет во единиците на локална самоуправа)

Издавач:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б. Ефтимоска

Графички дизајн:
Релатив

Скопје, декември 2024 година

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

352.077(497.7)(047.31)

ДОКУМЕНТ за политики [Електронски извор] : градење систем на интегритет во единиците на локалната самоуправа = Policy document : building an integrity system in the local self-government units / translation from Macedonian to English Magdalena Simionska = Dokument per politika : ndërtimi i sistemit të integriteti në njësitë e vetëqeverisjes lokale / përktheu nga gjuha maqedonase në gjuhën shqipe Agon Ismaili. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2024. - 24, 24, 24 стр. : илустр. ; 29 см

Начин на пристапување (URL): https://ccc.org.mk/. - Фусноти кон текстот.
- Текст на мак., англ. и алб. јазик. - Текст во PDF формат, содржи 24,24,24 стр., илустр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 27.12.2024. - Финансиер: Амбасадата на Кралството Холандија во Скопје, „Заштита од корупција"

ISBN 978-608-4974-43-7

1. Напор. ств. насл.
а) Институционален интегритет -- Локална самоуправа -- Македонија -- Истражувања

COBISS.MK-ID 65011461

Kingdom of the Netherlands

Истражувањето е изготвено во рамките на проектот „Заштита од корупција", со финансиска помош од Амбасадата на Кралството Холандија во Скопје, имплементиран од Центарот за граѓански комуникации, во периодот од 1 ноември 2021 година до 31 октомври 2024 година.

Содржина

4	1. ЗАДНИНА: ЗОШТО Е ВАЖЕН ИНСТИТУЦИОНАЛНИОТ ИНТЕГРИТЕТ И СИСТЕМОТ НА ИНТЕГРИТЕТ?
7	2. СИСТЕМ НА ИНТЕГРИТЕТ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
12	2.1. Правила (или норми) за индивидуално и за колективно однесување и кодекси за однесување
15	2.2. Лидерство кое подразбира личен пример
15	2.3. Обуки
17	2.4. Внатрешна контрола и континуирана проверка на интегритетот, како и определување лице за интегритет
19	2.5. Планови за интегритет или планови за спречување корупција
21	2.6. Имплементација на мерит-систем при регрутирање и унапредување кадри
22	2.7. Услови за слободно изразување идеи, ставови
23	3. ЗАКЛУЧОК

1. Заднина: зошто е важен институционалниот интегритет и системот на интегритет?

Терминот '***интегритет***' етимолошки потекнува од латинските зборови ***integras*** или ***integer***, кои подразбираат нешто недопрено, потполно, целосно, хармонично, доследно[1].

In (lat.)		*Tangere (lat.)*		*Integer (lat.)*
=	+	=	=	=
Не		*Да се допре*		*Недопрено*

1 Види: L.W.J.C. Huberts (2018). Integrity: What it is and Why it is Important, Public Integrity 20(sup1), достапен на: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10999922.2018.1477404 (пристапено на 13.11.2024).

Денес терминот '***интегритет***' се користи во своето изворно значење, но добива и други значења кои се изведени. На пример, ако говориме за телесниот интегритет на поединецот, зборот '***интегритет***' го користиме во изворното значење – означуваме дека телото на една индивидуа е недопрено, неповредено, односно дека физичкото здравје не е нарушено. За интегритетот може да говориме и во поинаква конотација, т.е. како за однос помеѓу поединецот и моралот: личност со интегритет е онаа личност чии морални вредности се неоштетени, односно онаа личност која знае што е исправно, а што погрешно, што е добро, а што лошо. Исто така, личност со интегритет е онаа личност која е мудра и храбра, односно личноста во чии секојдневни постапки се гледаат овие квалитети[2]. Говорејќи за превенцијата на корупцијата, интегритетот кај личноста се смета за важен бидејќи се поаѓа од претпоставката дека лицето кое има интегритет нема да дозволи неговото однесување да конституира корупција. Фактот дека интегритетот кај личноста е важен од аспект на превенцијата на корупцијата го гледаме и во тоа што поимот '***интегритет***' е уреден во Законот за спречувањето на корупцијата и судирот на интереси во Република Северна Македонија[3].

Во последните децении, терминот '***интегритет***' се употребува не само кога се говори за поединци туку и кога се говори за институции, т.е. во бројни научни дела, во документи на меѓународните организации и кај цивилниот сектор се споменува институционалниот интегритет. Прашањето кое се поставува е: Што би претставувал институционалниот интегритет, ако личниот интегритет се дефинира како однос помеѓу поединецот и моралот кој понатаму се пресликува во неговите постапки? Дополнително прашање е: Зошто институционалниот интегритет е важен? На овие прашања одговараме соодветно.

Прво, јасно е дека институцијата, за разлика од индивидуата, не може да има морал, односно силни морални вредности. Но, во секојдневното работење на институцијата, може да биде рефлектиран фактот дека лицата кои ја сочинуваат[4] ги имаат споменатите вредности и доблести. Оттука, институционален интегритет постои тогаш кога институцијата е целосно посветена на постигнување на сопствената законски утврдена цел, а не на некои други цели[5]. Што би значело ова, поконкретно?

2 Слично: Gabriele Taylor, Raimond Gaita (1981). Integrity, Proceedings of the Aristotelian Society, Supplementary Volumes, vol. 55, стр. 143 – 176, достапен на: https://www.jstor.org/stable/4106856 (пристапено на 13.11.2024).

3 Законот е објавен во Службен весник бр. 12/2019. Под „интегритет", во смисла на законот, се смета „законито, независно, непристрасно, етичко, одговорно и транспарентно вршење на работи со кои службените лица го чуваат својот углед и угледот на институцијата во која се одговорно лице, односно се вработени, ги елиминираат ризиците и ги отстрануваат сомневањата во можноста од настанување и развој на корупција и со тоа обезбедуваат доверба на граѓаните во вршењето на јавните функции и во работата на јавните институции".

4 Свесно го употребуваме терминот „лицата кои ја сочинуваат", а не терминот „вработените" или терминот „раководството" т.е. „функционерите", бидејќи е важно да се потенцира дека за да постои институционален интегритет, потребно е соодветно однесување кај сите лица: сите функционери во рамките на институцијата, но и сите вработени, независно на која положба се наоѓаат тие.

5 Види: Nikolas Kirby (2022) Institutional Integrity: Its Meaning and Value, Ethical Theory and Moral Practice vol 25, стр. 809 – 834, достапен на: https://link.springer.com/article/10.1007/s10677-022-10330-8 (пристапено на 13.11.2024).

Да речеме дека законска цел (впрочем, дури и уставната цел) на единиците на локалната самоуправа е да им овозможат на граѓаните непосредно да учествуваат во носењето на одлуките од локален интерес, но и да ги задоволат секојдневните потреби на граѓаните – да им обезбедат квалитетни комунални услуги, локална патна инфраструктура, чиста локална животна средина, адекватен простор за рекреација и спорт и слично. Институционален интегритет ќе има една единица на локалната самоуправа (на пример, општина или Градот Скопје) ако со целосна посветеност работи на овие цели. Во спротивно, ако од секојдневното работење на таа единица на локалната самоуправа се забележува дека дел од лицата во неа работат на други цели (на пример, максимизација на личното богатство на противправен начин), не може да говориме за постоење на институционален интегритет.

Второ, важноста од постоењето на институционален интегритет е очигледна. Ако не постои институционален интегритет доаѓа до негативни појави – јавните ресурси се користат ненаменски и нерационално, квалитетот на услугите паѓа, работењето е неефикасно, човечките ресурси остануваат неискористени или недоволно искористени, а во крајна линија, опаѓа и довербата која граѓаните ја имаат во институцијата.

За да го обезбедат сопствениот институционален интегритет, институциите треба да постават систем на интегритет. Системот на интегритет подразбира збир од правила и мерки чија основна цел е да се обезбеди институционалниот интегритет, односно кои се поставени за:

- да се минимизира ризикот од појава на корупција;
- да се овозможи поголема ефикасност во одлучувањето и работењето, не занемарувајќи ги, притоа, правилата за спречување на судир на интересите;
- да се минимизира ризикот од непрофесионално однесување, односно од непрофесионални практики (недолична непосредна комуникација со граѓаните, задоцнето одговарање, губење документи и слично);
- да се донесуваат одлуки врз основа на докази и да се зајакне довербата на граѓаните[6].

6 Слично и во: https://www.kas.de/mk/web/nordmazedonien/einzeltitel/-/content/creating-a-european-municipality-integrity-policy-for-zero-corruption-1 (пристапено на 13.11.2024).

2. Систем на интегритет на единиците на локалната самоуправа во Република Северна Македонија

Локалната самоуправа претставува една од темелните вредности на Уставот на Република Северна Македонија[7]. Ова е уредено во членот 8 од Уставот, односно на самиот почеток на Уставот. Во таа смисла, уставотворецот сметал дека во државата е неопходно да постои локална самоуправа како демократски дострел кој им овозможува на граѓаните на извесно подрачје во рамките на државата самите да одлучуваат за прашањата од нивен интерес, односно непосредно да учествуваат во вршењето на јавните работи од локален интерес. Во таа смисла, нашиот уставотворец го прифаќа сфаќањето на Советот на Европа, преточено во Европската повелба за локалната самоуправа од 1985 година, дека „локалните власти претставуваат главни фундаменти на секој демократски поредок“[8].

Во Уставот на Република Северна Македонија, исто така, е посветена глава на локалната самоуправа (главата V во која се содржани членовите 114 до 117). Во овие одредби, меѓу другото, е пропишано дека:

- на граѓаните им се гарантира правото на локална самоуправа;
- единици на локалната самоуправа се општините (освен Градот Скопје како посебна единица);
- во единиците на локалната самоуправа, граѓаните, непосредно и преку претставници, учествуваат во одлучувањето за прашањата од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон.

---

7 Устав на Република Северна Македонија (Службен весник бр. 52/1991 ... 6/2019).

8 Види: Преамбула од Европската повелба за локалната самоуправа. Инаку, повелбата во членот 3 ја дефинира локалната самоуправа како „[...] право и способност на локалните власти, во границите предвидени со закон, да регулираат и да управуваат со значителен дел од јавните работи за кои се одговори и кои се во интерес на локалното население“. Европската повелба за локалната самоуправа е достапна на: https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-macedon/168098bc69 (пристапено на 14.11.2024).

Локалната самоуправа понатаму се уредува со неколку други закони:

Закон	Што уредува
Закон за локалната самоуправа (Службен весник бр. 5/2002 и 202/2024)	Надлежности на општините, непосредно учество на граѓаните во одлучувањето, организацијата и работата на органите на општините, општинска администрација, акти и друго
Закон за градот Скопје (Службен весник бр. 22/2004, 158/2011)	Организацијата на Град Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, надлежностите и финансирањето на градот Скопје и на општините во градот Скопје и други прашања (а одредбите од Законот за локалната самоуправа имаат супсидиерна примена)
Закон за територијална организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија (Службен весник бр. 55/2004, 12/2005, 98/2008, 106/2008, 149/2014)	Подрачјата на општините и на Градот Скопје, имињата, седиштата и границите на општините, видот и имињата на населените места и спојувањето, поделбата и промената на границите на општините
Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа (Службен весник бр. 61/2004... 170/2024)	Начинот на кој се финансираат единиците на локалната самоуправа
Други закони со кои се доуредуваат надлежностите на единиците на локалната самоуправа	Во други закони се доуредуваат надлежностите на единиците на локалната самоуправа кои се првенствено поставени во Законот за локалната самоуправа. Исто така, важни се и законите со кои се уредува работниот однос на вработените во општината, како и Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси кој поставува општи правила за сите службени лица во јавниот сектор.

Секако, освен наведените во табелата, на општините и Градот Скопје се применуваат и други закони, меѓу кои Законот за административни службеници[9] и Законот за вработените во јавниот сектор[10] (околу општинската администрација), Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси[11] (во делот на превенцијата на корупцијата и судирот на интереси кај функционерите и кај вработените во единиците на локалната самоуправа), Законот за јавни набавки[12] (во делот на јавните набавки) и други.

Најзначаен од наведените закони е Законот за локалната самоуправа, во чии членови 20, 21 и 22 се уредени надлежностите на општините. Најнапред, според членот 20, општините, во согласност со начелото на супсидијарност, имаат право на своето подрачје да ги вршат работите од јавен интерес од локално значење што не се

9 Службен весник бр. 27/2014; 199/2014; 48/2015; 154/2015; 5/2016; 80/2016; 127/2016; 142/2016; 2/2017; 16/2017; 11/2018; 2 75/2019; 14/2020; 215/2021; 99/2022; 208/2024; 210/2024.
10 Службен весник бр. 27/2014; 199/2014; 27/2016; 35/2018; 198/2018; 143/2019; 14/2020; 302/2020; 208/2024; 210/2024.
11 Службен весник бр. 12/2019. Овој закон веќе беше споменат. Види: фуснота 3.
12 Службен весник бр. 24/2019 и 87/2021.

исклучени од нивна надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт[13]. Понатаму, според членот 21, единиците на локалната самоуправа самостојно, во рамките на законот, ги уредуваат и ги вршат работите од јавен интерес од локално значење (при што надлежностите кои се определени со законот не смеат да бидат одземени или ограничени освен во случаи утврдени со закон). На крајот, во членот 22, таксативно се наведуваат надлежностите на единиците на локалната самоуправа во вкупно 12 алинеи, а во тринаесеттата алинеја се наведува дека тие може да вршат и други работи определени со закон.

Општините се надлежни да ги вршат следниве работи:
Урбанистичко (урбано и рурално) планирање, издавање одобренија за градење на објекти од локално значење
Заштита на животната средина и природата
Локален економски развој
Комунални дејности
Култура
Спорт и рекреација
Социјална заштита и заштитата на децата
Образование
Здравствена заштита
Спроведување подготовки и преземање мерки за заштита и за спасување на граѓаните и на материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив
Противпожарна заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици
Надзор над вршењето на работите од нејзината надлежност и
Други работи определени со закон

Во Законот за локалната самоуправа, исто така е посветена една цела глава (главата IV, односно членови 25 до 30) на непосредното учество на граѓаните во одлучувањето во општините.

Значи, може да резимираме дека единиците на локалната самоуправа (општините и Градот Скопје) во Република Северна Македонија се исклучително важни за секоја индивидуа во државата. Тие постојат со цел работите од локален интерес да се одлучуваат и да се раководат на локално рамниште, односно да им се овозможи на граѓаните (по)непосредно учество во донесувањето на одлуки кои се од локално значење. Дополнително, општините на граѓаните треба да им обезбедат квалитетни

13 Исто начело на супсидијарност е предвидено и во членот 12 од Законот за Градот Скопје.

јавни служби, независно дали непосредно или преку институции кои тие ги основале (јавни установи и јавни претпријатија)[14]. Денес ниту еден граѓанин на Република Северна Македонија не би можел да си го замисли својот секојдневен живот без услугите кои ги даваат општините (водовод, улично осветлување, јавен транспорт, комунална хигиена, општински училишта и градинки), а уште помалку би можело да се замисли како сите одлуки во државата се носат на централно ниво, без постоење на локално избрани функционери и претставници на локалните средини кои би се грижеле за интересите во својата заедница. Впрочем, паѓањето на квалитетот на јавните услуги и служби кои ги даваат општините и носењето одлуки без притоа да се почитуваат барањата на локалните заедници предизвикуваат сериозни проблеми, за што сведочат бројни написи во медиумите[15].

Оттука, јасно е зошто е потребно градењето на институционален интегритет на општините, односно зошто е исклучително важно секоја општина (независно од големината на нејзиното подрачје или од демографската слика) да воспостави свој систем на интегритет (или да има политики на интегритет).

Во погорниот текст спомнавме дека системот на интегритет е збир од правила и мерки насочени кон градење институционален интегритет. Поконкретно, тоа би подразбирало[16]:

14 Во теоријата, како јавни служби се дефинираат дејностите чиј застој, макар и најкраток, доведува до општествен неред, односно оние служби кои имаат за цел да задоволат заеднички потреби на општеството. Види: Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева (2018). Административно право – прв дел (материјално право), Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, стр. 112 – 115, достапна на: https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_I.pdf (пристапено на 19.11.2024).

15 Доволно е за пример да посочиме на неодамнешните примери со незадоволството од јавниот превоз во Скопје, за чија оправданост сведочат и негативните наоди на Државниот завод за ревизија во Јавното сообраќајно претпријатие. Види: https://novamakedonija.com.mk/makedonija/jsp-skopje-ne-e-vo-sostojba-da-obezbedi-kvalitetni-i-navremeni-uslugi-zakluchuva-dzr/ (пристапено на 19.11.2024).

16 Преземено од: Ана Павловска-Данева, Константин Битраков (2022). Прирачник за лицата за интегритет во единиците на локалната самоуправа. Фондација Отворено општество – Македонија, достапен на: https://fosm.mk/wp-content/uploads/2022/11/prirachnik-za-liczata-za-integritet.pdf (пристапено на 19.11.2024).

- воспоставување правила (норми) за индивидуално и колективно однесување како на службениците во рамките на општините, така и на политичките функционери избрани на локални избори (градоначалникот и членовите на советот), односно на оние кои се именувани од нив (директорите на јавните претпријатија и јавните установи), во кои ќе биде јасно утврдено дека примарната цел на сите овие лица е да ја исполнуваат, преку своето секојдневно работење, целта на постоењето на општината и/или јавното претпријатија и јавната установа;
- постоење на кодекси за однесување;
- лидерство кое подразбира давање личен пример;
- ефикасни и делотворни обуки за континуирано стручно усовршување на службениците, но и за зајакнување на знаењата од аспект на интегритетот, спречувањето на судир на интереси и слично;
- внатрешни контроли и континуирана проверка на интегритетот;
- определување лица за интегритет;
- усвојување планови за спречување на корупцијата или планови за интегритет, во редовни интервали, така што ќе се предвидуваат мерки и активности засновани врз искуство и докази (evidence-based);
- имплементација на мерит-системот при регрутирање, оценување и унапредување на кадрите;
- создавање услови за слободно изразување ставови и идеи и слободно пријавување неетички состојби и поведенија, а уште повеќе казнени дела.

2.1. Правила (или норми) за индивидуално и колективно однесување и кодекси за однесување

Нормите за однесување не се правнообврзувачки. Впрочем, тие не произлегуваат ниту од правен акт како таков, иако во нив се преточени и/или рефлектирани правно-обврзувачките норми. Станува збор за развивање водичи, насоки, прирачници, инструкции за однесување на лицата во општината во различни ситуации. Се разбира, општината (или Градот Скопје) не мора да подготвува или да усвојува сопствен водич/прирачник само за неа, туку може да искористи веќе развиени вакви водичи/прирачници од други организации, ако таквите се оценат за адекватни (од други општини, од Државната комисија за спречување на корупцијата, од невладини организации и слично)[17]. Но, доколку се одлучи дека ќе се применуваат водичи/прирачници од други организации, треба да се обрне особено внимание тие да им се претставaт на сите вработени во општинската администрација, но и на функционерите. Исто така, во дадени аспекти овие водичи и прирачници треба да се сообразат на потребите и на реалните примери во општината.

Во секој случај, важно е во општината да постојат и на сите лица да им се претставени норми за однесување – едноставни насоки како треба да се однесуваат тие во различни секојдневни ситуации (независно дали зборуваме за однесување при инспекциски надзор, издавање управни акти како дозволи, лиценци, одобренија, решенија или реални акти, однесување при едноставен устен разговор со странка која бара консултации и слично). Во продолжение се поместени неколку примери за вакви норми:

- Службеникот е должен да биде присутен во својата канцеларија во времето означено за прием на странки;
- Службеникот ќе ја одбие секоја понуда за подарок за изразување на благодарност ако управната постапка е во тек, а странката или нејзин претставник го нуди подарокот (истото се однесува и на блиските лица на службеникот);
- Службеникот особено ќе внимава на правилата за изземање од Законот за општата управна постапка, како и правилата за превенција на судир на интереси од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси;
- Службените возила на општината ќе бидат обележани со обележја на општината, а при нивното употребување најстрого се забранува користење за цели поинакви од службената;

17 Во оваа насока, може да се консултира и прирачникот од претходната фуснота.

» Доколку вработениот службеник од оправдани причини управува со службено возило на општината и по работното време, тој со возилото ќе се однесува со особено внимание и нема да направи никаков прекршок или неправилност што ќе го наруши интегритетот на општината;

» На странките службеникот ќе им се обраќа љубезно и ќе одговара на сите прашања, а во случај да не е во можност да одговори, ќе ги упати до соодветниот службеник и ќе им даде контакт;

» Инспекторот, при секој редовен надзор со субјектот, споделува листа на проверка и му остава разумно време да ја прочита и да ја разбере листата;

» Сите листи на проверка на инспекциската служба на општината се објавени на веб-страницата на општината;

» На влезовите во општината постојат листи за евалуација на службениците, со куси и едноставни прашања и одговори кои странките ги пополнуваат и анонимно ги ставаат во затворена кутија (содржината на кутијата ја прегледува и евидентира лицето или организациската единица за управување со човечки ресурси и лицето за интегритет) [...][18]

За константно зајакнување на институционалниот интегритет на ниво на општината е потребно не само да постојат нормите на однесување туку и да се спроведуваат редовни интерни советувања за интегритетот на ниво на цела општинска администрација, во една или во повеќе организациски единици (сектори, одделенија), со учество на лицата задолжени за човечки ресурси и лицето за интегритет. Притоа, овие советувања не мора и не треба да значат трошење средства на општината. Тоа можат да бидат едноставни колегиуми во слободни простории во општината во кои ќе се говори за проблемите со интегритетот: односот на службениците со странки; реакциите на странките во однос на некои службеници евидентирани во листовите за евалуација или на друг начин; начинот на облекување; начинот на обраќање на странки; можните судири на интереси во разни процеси и начинот да се отстранат; начинот да се привлечат амбициозни млади лица да станат дел од општинската администрација и слично.

Нормите за однесување не треба да се однесуваат, како што веќе спомнавме, само за општинската администрација, туку и за носителите на функции во рамките на општината. Така, на пример, во соодветните водичи, прирачници или на друго место треба да бидат стипулирани насоки и во однос на градоначалникот:

» Градоначалникот нема да именува исто лице за вршител на должност (в.д.) директор повеќе од еднаш;

18 Повеќе вакви примери во прирачникот спомнат во фуснота 16: https://fosm.mk/wp-content/uploads/2022/11/prirachnik-za-liczata-za-integritet.pdf, стр. 9.

- Кога ќе именува в.д. директор на јавно претпријатие, градоначалникот ќе ги преземе сите неопходни мерки во соодветниот период да се распише јавен оглас и да се избере директор на јавното претпријатие со определен мандат;
- Градоначалникот ќе именува в.д. директори на јавните претпријатија од редот на вработените;
- Во случаите кога јавните претпријатија покажуваат финансиски загуби, градоначалникот ќе побара соодветни информации од директорот, а доколку нема успеси во отстранувањето на овие загуби, тој ќе го разреши директорот;
- Градоначалникот нема да се меша во одлуките кои, според закон, ги носат директорите на јавните претпријатија и на јавните установи, односно да им издава незаконски наредби за процесите внатре во јавното претпријатие и јавните установи, односно ќе врши само надзор над законитоста во мерка во која законот го дозволува тоа;
- Кога градоначалникот ќе донесува дискрециски акти (акти по слободна оценка), тие ќе бидат особено образложени (доколку природата на работата го дозволува тоа);
- Градоначалникот ќе ги делегира овластувањата за одлучување во управна постапка во согласност со Законот за општата управна постапка;
- Градоначалникот нема да ги употребува службените возила на општината за негови активности кои не се поврзани со функцијата (учество на партиски активности, приватни обврски и слично);
- При комуницирање со новинарите, градоначалникот се однесува со почит и се обраќа достоинствено на функцијата;
- Градоначалникот барем еднаш квартално организира јавни средби со граѓаните;
- Кога ќе се креира предлог-буџетот на општината, градоначалникот ќе отвори посебна адреса на електронска пошта, ќе организира средби или на друг начин ќе организира прием на сугестии од граѓаните;
- Градоначалникот нема да иницира постапки за привремено вработување онаму каде што постојат услови да се вработи лице на неопределено време и за привремени вработувања, освен во случај на итни работи, нема да се користат приватни агенции за привремено вработување [...]

Во оваа насока, во рамките на општините, освен што може да се креираат водичи и прирачници, може да се усвојат и (правно необврзувачки) кодекси на однесување во кои на воопштен начин ќе се уреди како се однесуваат службениците, но и функционерите.

2.2. Лидерство кое подразбира личен пример

Неопходно е да се има предвид дека институционалниот интегритет на една општина не може да егзистира ако градоначалникот не го гради и не го одржува сопствениот личен интегритет, со што ќе послужи како пример за општинската администрација, но и за сите други функционери во локалните јавни претпријатија и јавни установи. Секако, истото се однесува и на членовите на Советот, но важноста на личниот интегритет на градоначалникот е поголема, земајќи предвид дека тој е перципиран како водечка фигура во рамките на самата општина и тој непосредно раководи со општинската администрација. Оттука, градоначалникот е оној кој може, преку своето секојдневно однесување, да има најголем импакт врз градењето култура на етичко однесување. Се разбира, ова не треба да биде погрешно разбрано во контекст на тоа дека однесувањето на градоначалникот ја намалува важноста од постоењето норми за однесување. Двата елементи се неопходни и меѓусебно се надополнуваат во насока на градењето на институционалниот интегритет[19].

2.3. Обуки

Обуките за интегритет или обуките за однесување се еден исклучително важен сегмент во рамките на системот на интегритет. Треба да се земе предвид дека интегритетот е една релативно нова категорија, која се воведува полека во македонскиот јавен сектор, поради што е нужно континуирано обучување на чинителите во јавниот сектор што значи тоа и како да се сообрази сопственото однесување со стандардите за интегритет. Дополнително, денешното општество бележи чести и рапидни промени кои неминовно влијаат и врз начинот на којшто комуницираат индивидуите, врз очекувањата на граѓаните од службениците, од градоначалникот и од другите чинители во општината (па и од општината, како таква).

Во тој контекст, за лицата кои ја сочинуваат општината се потребни:

- обуки чија централна тема ќе биде интегритетот, значењето на овој поим и начинот на неговото унапредување, односно обуки за превенција на судирот на интереси и на корупцијата;
- обуки за начинот на комуницирање со странки, за употреба на нови технологии кои ќе овозможат забрзување на процесите во самата општина;
- обуки за новите закони и подзаконски акти и слично.

19 Во своето дело The Institutionalization of Integrity in Local Government (види: https://www.researchgate.net/publication/256040535_The_Institutionalization_of_Integrity_in_Local_Government/figures, пристапено на 19.11.2024) Хоекстра и Каптеин цитираат дело на други автори (стр. 11) според кои неформалните процеси играат витална улога во етаблирањето и одржувањето етичка клима, врз што влијаат и активностите на колегите и претпоставените, но за да се обезбеди етичко однесување, треба да постојат и формални системи и јасни стандарди според кои вработените ќе можат да го моделираат своето однесување.

Првите се обуки чија непосредна цел ќе биде да ги продлабочат знаењата околу интегритетот, а на посреден начин да се крене и свеста за неговото значење. Ваквите обуки не мора да бидат организирани од самата општина, земајќи предвид дека нив често ги организираат други органи, а водечки орган меѓу нив е самата Државна комисија за спречување на корупцијата. Во таа насока, претставници на општините треба да присуствуваат на овие обуки. Но, тоа секако не значи дека општината не може, доколку постои таква иницијатива, да организира и сопствени обуки. За обуките кои самата општина ги организира, треба да се има предвид дека тие не изискуваат трошење многу средства и вонреден напор. Доволно е во неколку часа во текот на една работна недела да се организира обука, предводена од лицата за човечки ресурси и за интегритет, за новите концепти за интегритетот и за новите механизми за превенција на корупцијата и судирот на интереси на домашно и меѓународно рамниште.

Другите се обуки чија централна тема не е интегритетот или превенцијата на судирот на интереси и на корупцијата, туку обуки кои имаат за цел да зајакнат други знаења и вештини на вработените. Нив ги истакнуваме како важни бидејќи тие на посреден начин ќе влијаат врз зајакнувањето на институционалниот интегритет. Самото забрзување на процесите и поефикасното работење (кое е усогласено со законот и во кое ретко се забележуваат грешки) имплицира и зајакнат интегритет и поволна перцепција на граѓаните за општината. Исто така, ако службениците континуирано ги надградуваат своите комуникациски вештини, така што соодветно ќе можат да комуницираат како со повозрасните граѓани, така и со младите кои тукушто станале полнолетни, тие ќе влијаат, на посреден начин, врз зголемување на довербата на граѓаните воопшто[20]. Понатаму, ако вработените во општината развијат вештини за работа на отворање на податоците на општината (open data), граѓаните и приватниот сектор ќе можат значително полесно да ги употребуваат овие податоци, со што и самите ќе ја чувствуваат својата општина поблиска до себе. Постојат уште бројни вакви примери. Ваквите обуки може да ги организира самата општина, во соработка со други чинители како што се научните и образовните установи, невладиниот сектор и странските донатори, а во случај на нивна организација од страна на централно државно тело за обуки на службеници (во иднина), треба да се обезбеди присуство на вработените во општината.

20 Не е потребно посебно да се образложува дека со секоја нова генерација се променуваат и навиките на индивидуите. Ако во минатото било прифатливо за странка да почека и неколку часа во службените простории на општината, денес е поголема веројатноста граѓанинот да прибегне кон комуникација со општината преку социјални мрежи, електронска пошта и слично, при што очекува одговор во најкус можен рок (а, доколку не го добие одговорот набрзо, тој чувствува недоверба кон општината). Исто така, ако пред неколку децении било прифатливо за граѓаните да читаат соопштенија и/или други обраќања и известувања од општината кои се сочинети од десетици страници, денешните навики на индивидуите изискуваат кратки и јасни соопштенија и обраќања во кои директно ќе биде пренесена потребната порака.

2.4. Внатрешна контрола и континуирана проверка на интегритетот, како и определување лице за интегритет

Континуираната проверка на интегритетот подразбира дека треба да се воспостави систем кој ќе овозможи следење и унапредување на однесувањето на службениците во општината. Во претходниот текст веќе спомнавме дека е препорачливо да се поставaт листови за евалуација кои ќе им овозможат на граѓаните да даваат свои напомени околу односот на службениците. Но тоа не е единствениот механизам. За да постои постојана проверка на интегритетот, потребно е да се овозможи и на друг начин граѓаните да даваат сугестии до општината, кои и не мора да бидат врзани со конкретна индивидуа од општинската администрација. Дополнително, неопходно е да се определи лице за интегритет кое ќе биде задолжено да ги следи состојбите поврзани со интегритетот и кое:

- ќе подготвува извештаи со нотирани проблеми и ќе ги презентира до лицата задолжени за човечки ресурси и/или до секретарот на општината;
- ќе подготвува и ќе води редовни советувања за интегритетот на ниво на општината, во точно определени интервали или по потреба;
- ќе има непосредни средби со граѓаните тогаш кога тие имаат извесни претставки, поплаки или предлози како да се подобри работењето во рамките на општината;
- ќе води евиденција за поднесени претставки (кои можат да бидат издвоени во посебен деловодник) за да се следат евентуалните подобрувања/влошувања со состојбите и слично;
- ќе им укажува на извесни службеници, во случај на констатирани проблеми, како да се подобри нивното комуницирање со странките и работење;
- на странките ќе им укажува дека службениците во даден случај сториле сè што е потребно во согласност со законот, во дадени случаи во кои ќе има реакции од граѓаните, а во кои службениците се однесувале соодветно;
- со службениците, градоначалникот и Советот ќе споделува материјали за интегритетот, за превенцијата на корупцијата и судирот на интереси и слично, кои се објавени од Државната комисија за спречување на корупцијата, од други органи, од невладиниот сектор и слично, а кои можат да им користат при нивното работење и/или постапување и ќе врши други работи.

Лицето за интегритет може да биде од редот на веќе вработените административни службеници (што значи дека постоењето лице за интегритет не имплицира трошење на средства од буџетот на општината). Во ваков случај, со оглед на неговата сериозна улога (која сама по себе го чини нужен и личниот интегритет и интегритетот на звањето), препорачливо е лице за интегритет да биде од ниво В (стручни

административни службеници), а уште повеќе од Б (раководни службеници). Од аспект на неговата работа, тоа може да биде лице кое работи на правни работи, лице кое се занимава со човечки ресурси и слично. Иако, на прв поглед, горенаведените задачи на лицето може да делуваат обременувачки, треба да се има предвид дека еден значаен дел од активностите лицето за интегритет ги врши во тесна соработка со други лица, така што тие нема да бидат вонреден товар на лицето.

За подобро сфаќање на улогата на лицето за интегритет, неговите задачи може да се поделат во неколку групи[21]:

Дизајнирање (или креирање) политики за интегритет	Да се дизајнираат или редизајнираат конкретни политики за зајакнување на интегритетот (т.е. да се формулираат планови за интегритет, да се развиваат инструменти и материјали)
Имплементирање политики за интегритет	Да се советуваат лицата во рамките на организацијата како да се однесуваат во насока на зголемување на интегритетот (организирање обуки, односно координирање обуки и советувања, насочување на вработените и другите лица кон можност кои материјали да ги искористат и како да разрешат етички дилеми или дилеми околу судир на интереси и слично)
Следење	Редовно следење на состојбите со интегритетот и подготовка на редовни или вонредни извештаи
Испитување	Испитување наоди околу однесување спротивно на обврзувачките и необврзувачките правила[22]

21 Преземено (и парафразирано) од: Alain Hoekstra, Muel Kaptein (2013). The Institutionalization of Integrity in Local Government, Public Integrity, стр. 19, достапен на: https://www.researchgate.net/publication/256040535_The_Institutionalization_of_Integrity_in_Local_Government/figures (пристапено на 19.11.2024).

22 Оваа последна задача е ограничена, имајќи предвид дека еден административен службеник не може да излезе надвор од своите овластувања и да спроведува истрага. Сепак, под испитување може да го разбереме одржувањето средби со граѓани со цел запознавање со наоди, разговарањето со самите инволвирани службеници и слично.

2.5. Планови за интегритет или планови за спречување на корупцијата

Подготовката на планови, како што веќе беше спомнато, е исклучително важна во насока на градењето на институционалниот интегритет. Притоа, спомнуваме два планови: планови за интегритет и планови за корупција. Овие два вида на планови се мошне слични, со тоа што првиот е за нијанса поширок од вториот (имајќи предвид дека зајакнувањето на интегритетот опфаќа пошироки мерки одошто мерките за спречување на корупцијата). Во секој случај, и планот за спречување на корупцијата има сериозен импакт врз градењето на интегритетот, имајќи предвид дека превенцијата на корупција е комплементарна со постоењето на институционален интегритет.

Во плановите треба да се констатираат постојните состојби во врска со интегритетот, односно корупцијата, по што ќе се предвидат соодветни мерки за подобрување на состојбите. Кога говориме за констатирање на постојните состојби, алудираме на наративен опис во кој, меѓу другото, ќе се обрне внимание на:

- целта на општината како таква, односно нејзините функции во согласност со Уставот и законите;
- постојни студии и анализи, односно анкети, во кои се споменуваат ризици од корупција и/или ризици по интегритетот на конкретната општина, но и за општините воопшто[23], заедно со сознанија за довербата на граѓаните во општината или други перцепции на граѓаните[24];
- наодите во извештаите кои ги подготвило лицето за интегритет во текот на претходниот период, доколку има такви, но и на мерките кои се преземени во насока на зајакнување на интегритетот;
- мерките кои се преземени врз основа на претходните планови (доколку има такви);
- наоди од извршена ревизија од страна на Државниот завод за ревизија, доколку е спроведена ревизија и
- други аспекти.

23 Овие можат да бидат општи, т.е. да се однесуваат на сите процеси во општините, но и конкретни, кои ќе се однесуваат само на извесни аспекти од работењето. На пример, како конкретни анализи може да ги издвоиме мапирањата на ризици од корупција во јавните набавки на општините на Центарот за граѓански комуникации (https://www.opendata.mk/Home/TekstualniDetails/103?Category=2), мапирањата на ризици од корупција во животната средина (https://fosm.mk/wp-content/uploads/2022/02/mapiranje-rizici-od-korupcija-zs.pdf) и слично (сите линкови се пристапени на 19.11.2024).

24 Пример за студија на перцепции на граѓаните за неколку општини може да се најде на следниов линк: https://fosm.mk/wp-content/uploads/2021/03/analiza-na-perczepczijata-na-grag%CC%81anite-za-korupczija-vo-pet-opshtini.pdf (пристапено на 19.11.2024). Во овој извештај за перцепциите на граѓаните во пет општини, на пример, е наведено дека граѓаните сметаат дека корупцијата е многу распространета помеѓу директорите на јавни институции. Во таа смисла, планот за интегритет/планот за спречување на корупција треба да го рефлектира тоа и во него да се предвидат мерки за зајакнување на довербата во законитото работење на директорите на општинските претпријатија и установи.

По наративниот дел во кој се објаснува тековната состојба, потребно е да се предвидат мерки/активности/акции за подобрување на состојбите. Препорачливо е мерките/активностите/акциите да се поделат по области, така што самиот план ќе биде полесен за следење, почитлив и поразбирлив. На пример, може да говориме за следниве области (според функционалниот принцип:)

- јавни набавки
- водење управни постапки и давање услуги
- вработување и друг вид ангажирање лица во општината
- именување директори и други функционери
- управување со јавните финансии и
- друго.

Заради поголема прегледност на мерките/активностите/акциите, препорачливо е тие да бидат прикажани во табеларна форма, така што покрај самата мерка ќе биде наведено и одговорното лице за нејзино спроведување (од општинската администрација), но и во кој период таа треба да се спроведе и кои се индикаторите за спроведување и успешност. Табелата би требало да изгледа приближно вака:

Област:				
Акција:	Период:	Одговорно лице:	Индикатор за активност:	Индикатор за успешност:

На пример, како област може да се наведат јавните набавки. Акција може да биде изработка на анализа за причината за честите поништување на тендерите, одговорно лице би било некое од лицата во одделението за јавни набавки, а индикатор за активност би била објавената анализа. Индикатор за успешност, во крајна инстанца, би бил намалениот број на поништувања.

Колоните може и поинаку да се организираат, а доколку општината цени дека е тоа целисходно, може да додаде и други колони (на пример очекувани резултати, ризици за неисполнување на мерката и слично). Примарна улога во изработката на планот, секако, би имало лицето за интегритет, кое, пак, ќе добива сознанија и материјали (инпут) од сите организациски единици во поглед на соодветните области и активности.

Постојат повеќе примери за планови за интегритет односно планови за превенција на корупција кои може да послужат како добра појдовна точка при конструирањето на планот на конкретна општина (особено од аспект на формата, имајќи предвид дека содржината секогаш е различна)[25].

На крајот, она што е важно да се нагласи е дека самиот план, освен што треба да биде изработен е препорачливо да биде и формално усвоен од Советот на општината, но уште поважно е по него да се постапува (со други зборови, планот не смее да остане само „слово на хартија“). Во таа насока, важни се извештаите за негово следење, кои треба да бидат што поедноставни и прегледни (од само неколку страници во кои се набележува што е спроведено, а што не).

2.6. Имплементација на мерит-систем при регрутирање и унапредување кадри

Не постои потреба особено да се образложува зошто имплементацијата на системот на заслуги (или мерит) е важна од аспект на институционалниот интегритет. Самото регрутирање врз основа на други критериуми (партиски врски, роднински врски, друг тип на блискост со кандидатите) директно го подрива интегритетот на една општина и има далекусежни последици: не само што ќе постојат сомнежи за квалитетот на конкретното лице кое е регрутирано спротивно на системот на мерит, туку и ќе опадне довербата на граѓаните, ќе се зголеми можноста за грешки во работењето, ќе се пропушти можноста да се вработат посоодветни кадри и ќе се демотивираат младите кои демонстрираат високо ниво на професионалност во иднина воопшто да се пријават за вработување во општината. Аналогно, недозволиво е унапредувањето на кадри (службеници) кои не го заслужуваат тоа. Доследната имплементација на мерит-принципот при регрутирањето подразбира повеќе поединечни активности: изземање на лица во согласност со законските норми; пријавување на конфликт на интереси; спроведување на постапката за вработување во согласност со законските норми; систематизирање на работни места во согласност со реалните потреби, а не со барањата, односно потребите на извесна индивидуа или група и друго [...] во суштина, имплементацијата на мерит-системот е можеби најважниот аспект во градењето на систем за интегритет, поради што е неопходно доследно и целосно да се почитуваат важечките прописи и да не се прекршуваат нивните одредби и да

25 Пример: План за интегритет на Министерството за одбрана до 2024 година (https://mod.gov.mk/storage/2021/09/Plan-za-integritet-MK-2021-2024.pdf), План за интегритет на Општина Карпош до 2025 година (https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Plan-za-integritet-Opstina-Karpos-2021.pdf), План за интегритет на Министерството за внатрешни работи до 2025 година (https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Plan%20za%20integritet%202023-2025/Plan%20za%20integritet%20MVR%202023-25_04_06_2023_MKD_web.pdf) и други (сите линкови се пристапени на 19.11.2024).

се наоѓаат креативни начини да се заобиколат извесни обврски. Што се однесува на унапредувањето, градоначалникот и секретарот на секоја општина треба да водат сметка секое лице кое покажува квалитет во работењето да биде унапредено во соодветен временски период, за да се создадат услови за задржување на квалитетните во службата и за нивна мотивација.

Од аспект на мотивирање на кадрите, исклучително важно е и наградувањето на кадрите. Македонските закони во моментов не дозволуваат парично наградување на службениците. Сепак, тоа не значи дека не може на други начини, кои не се спротивни на законот, да постои наградување на квалитетните службеници кои отскокнуваат од своите колеги и демонстрираат висока мотивираност за работа: иницирање на прогласување на „службеник на месецот" или „службеник на годината"; награда за најдобро оценетиот службеник така што ќе може да одбере обука на којашто сака да присуствува надвор од општината, а која му е потребна за работата; признание за службеник за кој има особени пофалби од граѓаните и слично.

2.7. Услови за слободно изразување идеи, ставови

Од сето речено досега, веќе произлегува дека е есенцијално, во секоја организација, па така и во општината, да постои клима во која може слободно да се изразуваат ставови, идеи и слично за подобрување, како на директни средби, така и на самите советувања и обуки за интегритет. Ова е поврзано со сите претходни активности, а особено со лидерството преку личен пример и самиот однос на градоначалникот (и по него секретарот) на општината.

3. Заклучок

Општините (и Градот Скопје) во Република Северна Македонија нужно мораат да го градат сопствениот институционален интегритет, заради што е потребно да воспостават систем за интегритет. Во услови на динамичен живот, рапидно и драстично менување на општеството, намалена доверба во институциите воопшто, менување на генерациските навики и општо чувство на отуѓеност на граѓаните од институциите, општините (и нивните јавни претпријатија и установи) често се првата инстанца со која граѓаните контактираат и имаат огромно влијание во формирањето на нивната перцепција кон целиот јавен сектор, но и во градењето активни, одговорни, инволвирани граѓани.