



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
ИНСПЕКЦИСКИ СОВЕТ



Анализа на потенцијални „жешки точки“ за појава на корупција во работењето на инспекциските служби

Оваа анализа е подготвена од Центарот за развојни политики ИДЕАС ДеПо со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во оваа анализа им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

СОДРЖИНА

1. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	3
2. СПРОВЕДЕНИ АКТИВНОСТИ	4
3. ЛИСТА НА ОБЛАСТИ КОИ ПРЕТСТАВУВААТ „ЖЕШКИ ТОЧКИ“ ЗА ПОЈАВА НА КОРУПЦИЈА ВО ИНСПЕКЦИСКИОТ НАДЗОР	5
4. УТВРДЕНИ “ЖЕШКИ ТОЧКИ”	5
4.1. УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ	5
4.1.1 НЕДОСТАТОК НА ИНСПЕКЦИСКИ НАДЗОР.....	5
4.1.2 ПРЕВРАБОТЕНОСТ СО АДМИНИСТРАТИВЕН КАДАР.....	5
4.2. ТРАНСПАРЕНТНОСТ.....	6
4.2.1 НЕДОВОЛНА КОМУНИКАЦИЈА СО ЈАВНОСТА.....	6
4.3. АНТИКОРУПЦИСКА ПРАКТИКА.....	6
4.3.1 ОТСУСТВО НА МЕХАНИЗМИ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ И СПРАВУВАЊЕ СО КОРУПЦИЈА	6
4.4. ЕТИКА И ИНТЕГРИТЕТ.....	7
4.4.1 НЕПОСТОЕЊЕ НА СИСТЕМ ЗА ИНТЕГРИТЕТ.....	7
4.5. ЈАВНИ НАБАВКИ	8
4.5.1 ПОНИШТУВАЊА НА ТЕНДЕРИ.....	8
4.5.2 НЕДОВОЛНА СТРУЧНОСТ НА ВРАБОТЕНИТЕ ЗА ИЗРАБОТКА НА ТЕХНИЧКА ДОКУМЕНТАЦИЈА.....	8
5. ПРЕПОРАКИ.....	9
6. СЛЕДНИ ЧЕКОРИ.....	12

1. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Со цел да се изработи оваа Анализа, беше подготвена Методологија за утврдување на постоење на „жешки точки“ за појава на корупција во инспекцискиот надзор, во која како примерок беа земени Инспекцискиот совет (ИС) и три државни инспекторати: Државниот санитарен и здравствен инспекторат (ДСЗИ), Државниот пазарен инспекторат (ДПИ) и Државниот инспекторат за животна средина (ДИЖС).

Методологијата содржи проучување на законската регулатива, како и на подзаконските акти на релевантните државни органи, анкетирање на раководни службеници вработени во тие органи и интервјуирање на директорите на трите инспекторати, како и на членовите на Инспекцискиот совет.

Откако се прибараа споменатите информации, се изврши нивна анализа; утврдување на надлежностите, постапките и начинот на работа на ИС, ДСЗИ, ДПИ и ДИЖС, после што беше подготвена листа на т.н. „жешки точки“ за појава на корупција во инспекцискиот надзор на генерално ниво во Република Северна Македонија со препораки за нивно надминување.

Со првичните наоди при спроведување на анализата, беа запознаени и претставници од кабинетот на Заменик претседателката на Владата на Република Северна Македонија задолжена за политики за добро владеење со цел надградување на постојните политики на Владата за спречување на корупцијата и јакнење на интегритетот во областа на инспекцискиот надзор.

На овој начин се идентификувани „жешки точки“ за појава на корупција во следниве области: управување со човечки ресурси; транспарентност; антикорупциски практики, етика и интегритет и јавни набавки.

Секоја од овие области е дефинирана со точни укажувања за причините кои доведуваат до постоење на „жешки точки“, каков вид на корупција тие можат да продуцираат и препораки за нивно редуцирање.

Оваа Анализа се очекува да претставува патоказ за инспекциските служби, секоја во свои рамки, да изработат програма за спречување на корупцијата со акциски план за преземање на конкретни мерки за намалување на ризиците од корупција, како и со индикатори за следење на успешноста на реализацијата на програмата.

2. СПРОВЕДЕНИ АКТИВНОСТИ

При подготовката на Анализата, беа спроведени повеќе активности со цел да се утврдат „жешките точки“ за појава на корупција во инспекцискиот надзор и тоа:

- **Анализа на правна норма** која подразбира проучување на релевантната законска рамка како што се Законот за спречување корупција и судир на интереси, Законот за инспекциски надзор, Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административните службеници. Истовремено, спроведена е и анализа на одредбите од двата релевантни етички кодекси, едниот кој се однесува на административните службеници – статус кој го уживаат инспекторите на централно и локално ниво, а вториот кодекс кој го уредува однесувањето на членовите на Владата и лицата избрани и именувани од Владата, бидејќи со него се опфатени директорите на државните инспекторати и членовите на Инспекцискиот совет.
- **Анализа на интерни подзаконски акти** на ИС, ДСЗИ, ДПИ и ДИЖС како што се Правилникот за систематизација на работни места и Правилникот за организација на работата и сите достапни прописи објавени на веб страницата на органите. Оваа анализа истовремено послужи и како метод за утврдување на активната транспарентност на наведените органи преку проучување на функционалноста и содржината на нивните веб страници.
- **Анкетирање** на генералните инспектори, главните инспектори, помошниците на главните инспектори и вишите инспектори, како и претставници на инспекторите од категорија В, лица од секторите за управување со човечки ресурси и правни работи спроведено преку претходно изработен прашалник, поделени во 3 области: управување со човечки ресурси, транспарентност, антикорупциски практики и јавни набавки. Прашалникот го одговорија повеќе од 130 лица.
- **Полуструктурирани интервјуа** со членовите на ИС и одговорните лица на ДСЗИ, ДПИ и ДИЖС за прашања од областа на раководењето и управувањето со организациската структура на секој орган одделно, како и на процесот на работа.
- **Одржан форум** (во вид на дводневна работилница) со членовите на ИС, одговорните лица и инспектори од ДСЗИ, ДПИ и ДИЖС, претставници на Кабинетот на заменик претседателот на Владата на РСМ за добро управување, во рамките на кој беа дискутирани сите области од инспекцискиот надзор во кои може да се утврдат „жешки точки“ за појава на корупција.

Врз основа на сите овие информации и добиени сознанија, се премина кон:

- **Утврдување** на надлежностите и постапките во инспекциските служби кои се проценуваат како особено чувствителни на корупцијата,
- **Утврдување на „жешките точки“** за појава на корупција и факторите што ги овозможуваат
- **Дефинирање на насоки** за понатамошно постапување со цел намалување на бројот и интензитетот на „жешките точки“

3. ЛИСТА НА ОБЛАСТИ КОИ ПРЕТСТАВУВААТ „ЖЕШКИ ТОЧКИ“ ЗА ПОЈАВА НА КОРУПЦИЈА ВО ИНСПЕКЦИСКИОТ НАДЗОР

Како резултат на претходно споменатите активности, а и врз основа на проценката 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), утврдени се „жешки точки“ во следниве области:

- Управување со човечки ресурси
- Транспарентност
- Антикорупциски практики
- Етика и интегритет
- Јавни набавки

4. УТВРДЕНИ „ЖЕШКИ ТОЧКИ“

4.1 УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

4.1.1 Недостаток на инспекциски кадар што во голем број инспекторати создава концентрација на моќ на мал број инспектори. Причини:

Законски - недостаток на прецизна дефиниција на статусот инспектор, непотребно широк опсег на инспекторски звања, сложени услови за напредување во повисоко инспекторско звање, недефинирани критериуми за наградување и додаток при ризик;

Финансиски/буџетски – непополнување на испразнетите места, дури ниту по заминување на инспектори во пензија, заради немање на согласност од Министерството за финансии;

Недостаток на посебни компетенции и стручност за вршење одредени видови инспекциски надзор, особено во помалите локални заедници;

4.1.2 Превработеност со административен кадар со општи, не специјализирани компетенции. Причини:

Нереални акти за систематизација и несоодветни функционални анализи - актите за систематизација се менуваат релативно често, но, поважно е тоа што не се соодветни на потребите на инспекциските органи. Функционалните анализи се подготвуваат само за задоволување на формалниот законски услов, без длабинско скенирање на состојбата и без констатирање на недостатоците во работењето на инспекциската служба.

Споилс систем при вработување и напредување. Изразена партизација, непотизам и кронизам во управувањето со човечки ресурси генерално, што се одразува и во инспекциските служби.

Привремени вработувања и преземања за кои реално нема потреба во инспекциските служби.

4.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ

4.2.1 Недоволна комуникација со јавноста што води кон нетранспарентно работење, а причини за тоа се следниве:

Нефункционалност на веб страниците на инспекциската служба. Некои инспекциски служби немаат веб страница во континуирана употреба и функционалност. Кај најголем дел од оние кои имаат веб страници, отсутствуваат линкови до обрасци поврзани со прописите со кои е утврдено нивното постоење, а особено водичи или упатства за нивно пополнување. Главно се афирмираат достигнувањата на инспекциската служба, а од второстепено значење се услугите кои таа ги нуди за граѓаните, а кога такви податоци се објавени на веб страната, корисникот тешко стигнува до нив бидејќи не се поставени на доволно видливи места.

Необјавување на контролни листи. Целта на постоењето на контролните листи е субјектите на надзорот, како и заинтересираната јавност да се запознае со условите што секој субјект е должен да ги исполни за да обезбеди законито работење. Контролните листи треба да бидат објавени и лесно достапни и разбирливи.

Невоедначени веб страници. Почнувајќи од дизајнот на веб страниците, па се до видот на податоци кои ја сочинуваат нивната содржина, тие се разликуваат од една до друга инспекциска служба, што го отежнува пребарувањето на субјектите заинтересирани да го усогласат своето работење согласно сите прописи кои се должни да ги применуваат, а над чија примена, надзор спроведуваат различни инспекциски служби.

Невоедначена пракса во работењето во рамките на иста инспекциска служба. Од достапните податоци, како и од судската пракса, се забележува невоедначеност во постапувањето на иста инспекциска служба во случаи на иста или слична правна и фактичка состојба.

Ниско ниво на дигитализација и интероперабилност. Иако согласно Законот за општата управна постапка сите јавни органи се должни меѓусебната комуникација да ја изведуваат електронски, тоа не е случај и не постои интероперабилност помеѓу инспекциските служби, помеѓу нив и Инспекцискиот совет, како ни помеѓу нив и останатите органи на државната управа.

4.3 АНТИКОРУПЦИСКА ПРАКТИКА

4.3.1 Отсуство на механизми за спречување и справување со корупција, а причини за тоа се:

Непостапување на јавните обвинителства по иницијативите поднесени од инспекциските служби. Ова е секако резултат на недоволната соработка помеѓу јавното обвинителство и инспекциските служби што може да се должи како на игнорантскиот однос на обвинителствата (неодговарање на поднесените иницијативи и недавање на повратна информација до инспекторатите), така и на неподготвеноста (заради недостаток на стручни капацитети) на инспекторатите да изготват иницијативи за поведување на кривична постапка

кои ќе бидат добро образложени, правно основани и ќе ги содржат сите елементи на битието на кривичното дело.

Отсуство на механизми и процедури за пријавување, проверка и преземање соодветни мерки и санкции без кои коруптивните дејствија и другите неправилности не можат да се превенираат и се создава можност од нивно случување без да бидат откриени и спречени.

Непостоење на интерни пишани правила за судир на интереси. Не постои свесност за отворените можности приватниот интерес да биде ставен над јавниот, при вршењето на инспекциски надзори, па оттука не постои пропишана интерна процедура за пријавување и управување со евентуалниот судир на интереси. Во инспекциските служби не постои евиденција со листи на субјекти со кои инспекторите или директорот би можеле да бидат во судир на интереси при вршење на надзор врз тие субјекти.

Непостоење на регистер на подароци. Примањето и давање на подароци на лица кои имаат јавни овластувања како што се инспекторите, често претставува „традиција“ или „вообичаено однесување“ во одредени средини во државата. Понекогаш, лицата со јавни овластувања добиваат протоколарни подароци чија вредност, генерално, не би смеела да го надминува износот од 50 евра во денарска противвредност. За да се регистрираат сите добиени подароци и да се отстрани сомнежот дека нивното давање/примање претставува вид на корупција, потребно е постоење на јавно објавен регистар за примени подароци.

4.4 ЕТИКА И ИНТЕГРИТЕТ

4.4.1 Непостоење на систем на интегритет. Причини за ваквата состојба се:

Отсуство на посебен етички кодекс за инспектори. Со оглед на двојниот статус на инспекторите (лиценцирани инспектори и административни службеници), нивното однесување односно усогласување со етичките вредности и стандарди се регулира со Етичкиот кодекс за административни службеници, кој не ги опфаќа спецификите на основната дејност на инспекторите – вршење инспекциски надзор, односно контрола над законитоста на работењето на субјектите на надзорот. Оттука, неминовна е потребата од постоење на специфични правила со кои ќе се регулира градењето на системот на интегритет и етичкото однесување на инспекторите како посебна категорија на вработени во јавниот сектор.

Неказнивост за неетичко однесување. Дури и општите одредби содржани во Етичкиот кодекс за административни службеници не се применуваат во однос на инспекторите, па и врз административниот кадар во инспекциските служби. Анкетирањето, како и статистичките показатели, покажуваат дека во праксата на функционирање на инспекторатите, не е познато дека имало случаи инспектори или административни службеници во инспекциска служба да биле санкционирани заради непочитување на Етичкиот кодекс. Резултатите од анкетата говорат за фактот дека најголем број од испитаниците не ја знаат содржината на Етичкиот кодекс. Во праксата, исто така нема случаи на одземена лиценца на инспектор во дисциплинска постапка.

Отсуство на лице за интегритет. Во секој инспекторат недостасува лице кое ќе биде одговорно за градење и управување со систем на интегритет, задолжено да врши советувања со директорот, инспекторите и административниот кадар за сите етички дилеми кои ќе возникнат во текот на работата, да изготвува мислења за одредени состојби кои често се повторуваат во инспекторатот, а кои претставуваат „лошо работење“ или содржат елементи кои создаваат перцепција кај граѓаните за коруптивно однесување, да организира советувања и интерни обуки во рамки на колективот за прашања од областа на етиката и интегритетот, да постапува по поплаки на граѓани за коруптивни дејности на вработените во инспекторатот и сл.

Ретки и неконтинуирани обуки за интегритет. Градењето и управувањето со систем на интегритет подразбира постојано, системско и континуирано обучување на сите вработени во инспекторатот за теми од областа на етиката и интегритетот.

4.5 ЈАВНИ НАБАВКИ

4.5.1 Поништувања на тендери. Причина за чести понштувања на тендерите може да биде фаворизирање на одредени фирми. За да се смени таквата перцепција на јавноста, доколку бројот на понштени тендери е зачестен, во инспекторатот тој факт треба да претставува сигнал дека нешто во постапката мора да се менува. Во крајна линија, ваквата состојба може да доведе до дестимулирање на понудувачите да се јавуваат на огласите и до спречување на конкуренцијата што секако е фактор за раст на корупција.

4.5.2 Недоволна стручност на вработените за изработка на техничка документација. Причини за оваа појава може да бидат:

Недостаток за специјализиран кадар што секако е последица на лошото управување со човечки ресурси во инспекторатот.

Непостоење на регистар на субјекти со кои инспекторите, службениците или директорот може да имаат конфликт на интереси.

Непостоење на интерни процедури за спроведување и контрола на процесот на изработка на тендерската документација и техничката спецификација за тендерите.

Непостоење на централизиран систем на јавни набавки спроведуван од еден центар (Инспекциски совет) за потребите на сите инспекторати со развиена служба за јавни набавки која ги поседува неопходните стручни компетенции.

5. ПРЕПОРАКИ

Врз основа на утврдените „жешки точки“ за појава на корупција и причините што ги предизвикуваат, може да се предложат следниве препораки за нивно надминување:

„Жешки точки“	Препораки
4.1.1 Недостаток на инспекциски кадар	Законски измени преку кои точно ќе се дефинира статусот на инспектор и ќе се разграничи од статусот на административен службеник утврден со Законот за административни службеници. Намалување на бројот на звања на инспектори и поедноставување на постапката на движење по хиерархиската скала на инспекциски звања. Почести специјализирани обуки за инспекторите од различни области, особено од оние кои бараат посебни стручни квалификации, знаења и вештини. Јакнење на атрактивноста на статусот инспектор преку правична и објективна распределба на додатокот на плата за ризик при работа. Политичка одлука дека непречено ќе се издвојуваат буџетски средства за пополнување на слободните инспекциски места испразнети по пат на природен одлив.
4.1.2 Превработеност со административен кадар	Изработка на сеопфатни и длабински функционални анализи врз основа на кои ќе се изработат реални акти за систематизација на работните места и за организација на работата во инспекторатот. Со новите акти за систематизација ќе се отстранат сите непотребни работни позиции со несоодветни квалификации и образование, а ќе се предвиди точен број на потребен административен кадар со компетенции кои ќе ги задоволат потребите за функционирање на инспекторатот. Напуштање на привремените или договорни вработувања и вработување и напредување на службеници исклучиво врз основа на нивните професионални компетенции, а не врз основа на партиска припадност или роднински и пријателски конекции и влијанија.
4.2.1 Недоволна комуникација со јавноста	Веб страниците на инспекторатите потребно е да се постојано во функција, да ги содржат сите податоци потребни првенствено да субјектите на надзорот и бизнис заедницата, особено обрасците за услуги со конкретни линкови лесно видливи и достапни за граѓаните. Истовремено, дизајнот и содржината на веб страните на државните инспекторати треба да се воедначени и задолжително да ги содржат контролните листи по подрачја или по субјекти на надзор согласно законскиот пропис од којшто произлегуваат условите за законито работење на субјектите на надзорот. Праксата (пред се, казнената политика) во рамките на една

	инспекциска служба треба да биде воедначена преку одржување на редовни колегиуми со споделување на искуствата на инспекторите и заземање заеднички ставови на ниво на инспекциска служба изразени преку усвојување на заклучоци. Оваа препорака е потребно да се реализира заради обезбедување на правна сигурност и извесност на субјектите на надзорот. Неопходна е дигитализација на услугите кои инспекциската служба ги нуди, а особено воспоставување на интероперабилност меѓу инспекциските служби, инспекциските служби и Инспекциски совет и инспекциските служби и останатите релевантни органи на државната управа.
4.3.1 Отсуство на механизми за спречување и справување со корупција	Потребно е обезбедување на повисоко ниво и потесна соработка помеѓу јавните обвинителства и инспекторатите преку која на инспекторите (или правната служба во инспекторатите) ќе им се пружи стручна помош и оспособување за правилна подготовка на кривични пријави, а обвинителствата ќе имаат пореспонзивен однос кон инспекторатите. Инспекциските служби треба да изработат интерни процедури за пријавување и постапување во случаи на коруптивно однесување на инспектори или службеници во инспекциската служба. Со овие процедури јавноста треба да биде детално запознаена. Во рамки на инспекторатот ќе се изработат правила за пријавување и управување со судир на интереси, според кои секој инспектор, административен службеник или директор однапред ќе го пријави евентуалниот судир на интереси со одделен субјект на надзорот при што за негово разрешување доследно ќе се применува законскиот институт „изземање“ кога е тоа неопходно. Истовремено, инспекторите и службениците ќе ги пријавуваат сите свои дополнителни членувања на разни позиции или функции, како што се управни или надзорни одбори и слично, за спречување на евентуален судир на интереси преку кумулација на функции. Инспекциските служби потребно е да направат регистри на подароци, во кои ќе се бележат сите добиени подароци од страна на поединци, а поврзани со вршењето на својата дејност и работни обврски. За правилно водење на регистарот, потребни се и интерни правила за пријавување на подароците, обрасци на изјави, депо за чување на подароците и можности за доплата на висината на цената на подарокот со цел да се задржи од страна на лицето кое го добило.

4.4.1 Непостоење на систем на интегритет	Се препорачува овозможување на законски основ за усвојување на посебен Етички кодекс за инспектори во кој ќе се пропишат правила на однесување специфични за инспекторите и соодветни санкции за нивно непочитување. Неопходно е назначување на лице за интегритет во секој државен инспекторат, задолжено да врши советувања со директорот, инспекторите и административниот кадар за сите етички дилеми кои ќе возникнат во текот на работата, да изготвува мислења за одредени состојби кои често се повторуваат во инспекторатот, а кои претставуваат „лошо работење“ или содржат елементи кои создаваат перцепција кај граѓаните за коруптивно однесување, да организира советувања и интерни обуки во рамки на колективот за прашања од областа на етиката и интегритетот и сл. Важна препорака за градење на систем на интегритет е постојаната проверка на интегритетот на лицата кои се кандидираат за работно место на инспектор, како и континуирани проверки во текот на кариерното движење на инспекторите. За успешни резултати на проверките за интегритет, потребни се постојани советувања во рамките на колективот во вид на неформални обуки, како и чести посети на формални обуки на оваа тема, организирани и спроведени од соодветни надлежни институции – ИС, ДКСК, заменик претседател на Влада за добро управување и сл.
4.5.1 Поништувања на тендери	Потребно е да се работи на јакнење на капацитетите на вработените во инспекторатите за да се надмине оваа состојба.
4.5.2 Недоволна стручност на вработените за изработка на техничка документација	Како што е и погоре споменато, за превенирање и на оваа „жешка точка“ потребно е воспоставување на регистар на субјекти со кои инспекторите, службениците или директорот може да имаат конфликт на интереси. Во исто време, се препорачува и усвојување на интерни процедури за спроведување и контрола на процесот на изработка на тендерската документација и техничката спецификација за тендерите. Крајна препорака, за надминување на проблемот со недостаток на стручен и квалификуван кадар за изработка на техничка документација, би било воспоставување на централизиран систем на јавни набавки спроведуван од страна на Инспекцискиот совет преку кој ќе се реализираат потребите на сите инспекторати. Во ИС потребно е да се формира служба за јавни набавки која ги поседува неопходните стручни компетенции.

6. СЛЕДНИ ЧЕКОРИ

Оваа анализа треба да послужи како основа за изработка на конкретни акциски планови за интегритет и спречување корупција на секој државен инспекторат или инспекциска служба. Во одредени случаи, анализата може да послужи и како насока за идните измени и дополнувања на Законот за инспекциски надзор или друг соодветен закон со кој ќе се регулира статусот на инспекторите, нивните права, обврски и одговорности, како и етичкото однесување.

Во рамките на акциските планови за интегритет и спречување на корупцијата на инспекциските служби, потребно е да биде извршено:

- Дефинирање на ризиците врз основа на утврдените „жешки точки“ и нивно рангирање во однос на нивната зачестеност и интензитет во секоја инспекциска служба одделно и
- Утврдување на мерки за справување со ризиците, временски рок за нивна реализација и соодветни индикатори за следење на успешноста на имплементацијата на мерките.