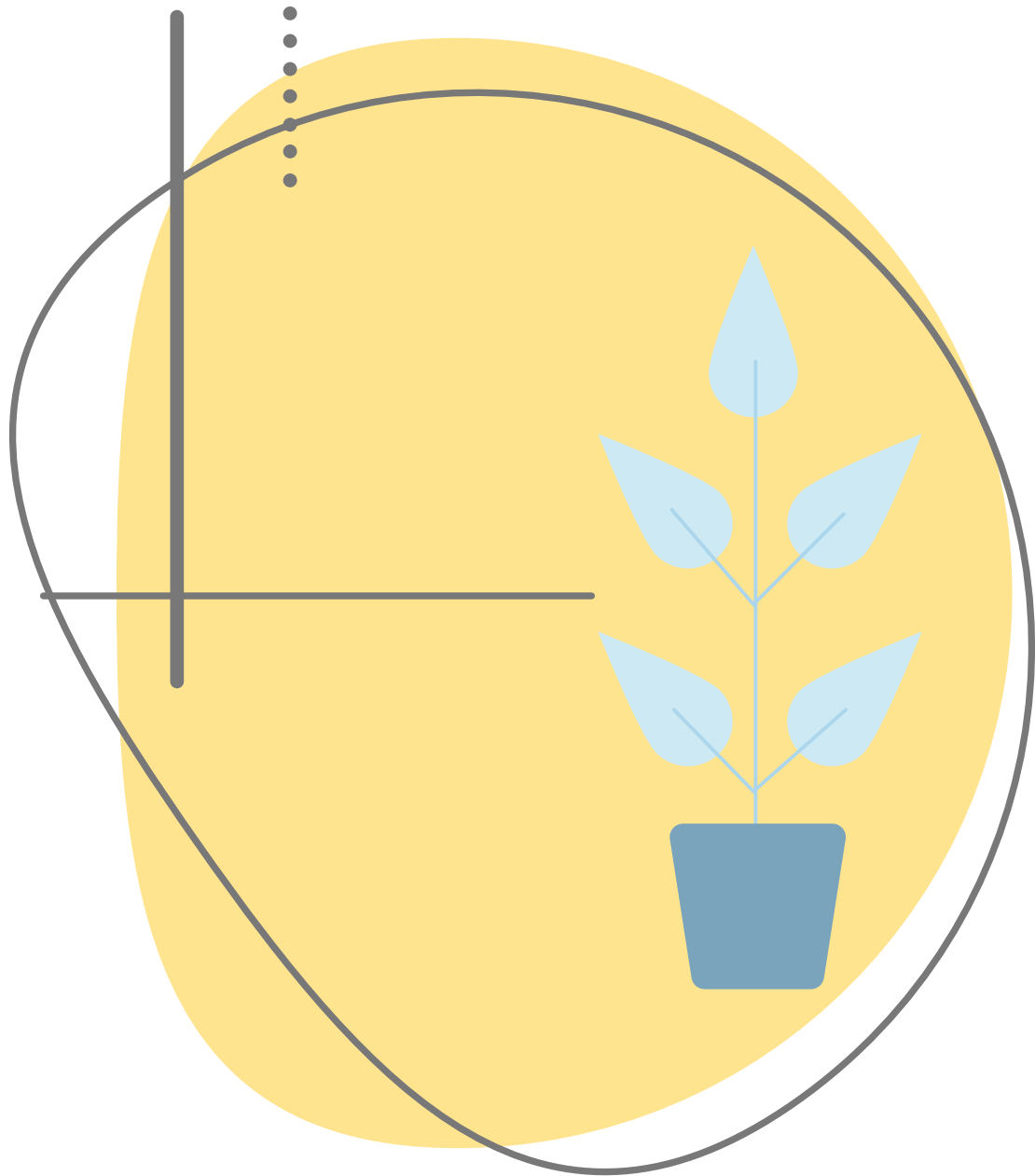


Истражување: Општински инспекциски надзор – проблеми и предизвици





U.S. Embassy Skopje

Проектот е поддржан од Амбасадата на САД. Мислењата, откријата и заклучоците, или препораките изнесени овде се на имплементаторот, и не ги одразуваат оние на Владата на САД.

СОДРЖИНА

1. Извршно резиме	3
2. Вовед	5
3. Општински инспекторати - надлежности, организација, капацитети	6
3.1 Законска рамка	6
3.2 Организациска поставеност	7
3.3 Буџет за инспекциски надзор	10
3.4 Капацитети за инспекциски надзор	11
3.5 Програми, планови, извештаи	13
3.6 Пријавување проблеми и рокови за постапување	15
4. Заклучоци и препораки	17



Извршно резиме

Инспекциските служби во рамки на општините во Република Северна Македонија се соочуваат со бројни проблеми и предизвици. Многу општини немаат доволно човечки, финансиски и техничко-технолошки капацитети за да организираат ефикасна инспекциска служба.

Законската регулатива по која работат и постапуваат општинските инспектори е нехармонизирана, а неретко и противречна. Руралните и малите општини сметаат дека законите кои се однесуваат на инспекцискиот надзор треба да се допрецизираат и тоа, во согласност со нивните потреби, можности и капацитети кои се разликуваат од оние на големите и на урбаните општини.

Тоа што општинските инспектори се назначени од градоначалникот и нему директно му одговараат, претставува потенцијална опасност за интегритетот на инспекторите односно претставува ризик од корупција. Ризикот од корупција е голем и заради фактот што општините, во исто време, се и даватели на услуги и вршат инспекциски надзор над тие услуги. Затоа, инспекторите често се наоѓаат во „маѓепсаниот круг“ на политичките и бизнис влија-

нија, од една и законите, граѓаните и јавниот интерес, од друга страна.

- Повеќе од половината од општините (53%) имаат одделенија за инспекциски надзор. Големите општини (16%) имаат сектори во чии рамки функционираат посебни инспекциски одделенија, а 15% од општините немаат ниту сектор, ниту одделение за инспекциски надзор.

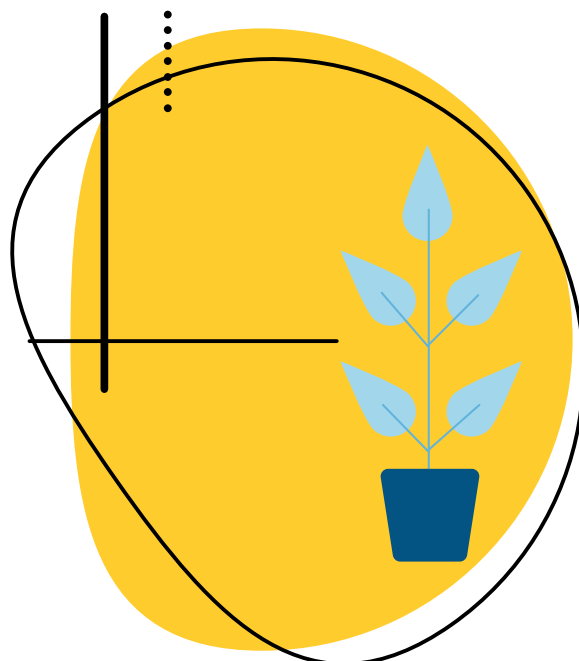
- Една третина од општините (34,5%) имаат склучено меѓуопштински договори за инспекциски надзор. Овие договори некаде даваат резултати, но неретко се склучуваат само од формален аспект.

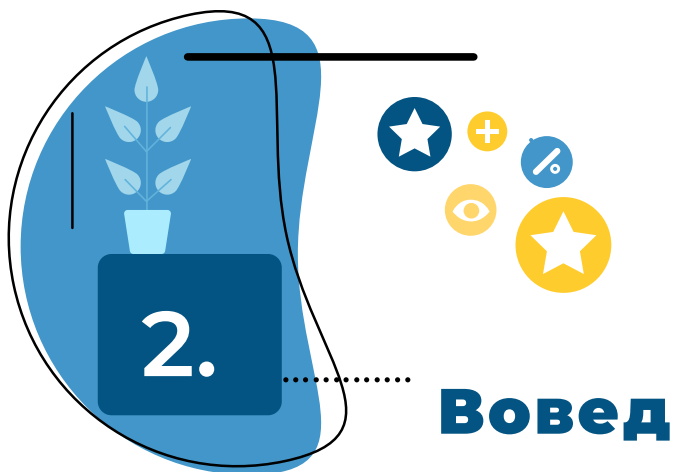
- Просекот на средства наменети за инспекциски надзор од буџетите на општините, на годишно ниво, се движи околу 1%.

- Во општините нема доволен број инспектори, а во некои општини, еден инспектор е овластен да врши инспекциски надзор во повеќе области.

- Речиси нема општина во која се пополнети сите инспекторски позиции предвидени со систематизацијата на работни места.

- Нема ниту една општина во која бројноста на жените е поголема од онаа на мажите и тој сооднос се движи во просек 2:1 во корист на мажите.
- Повеќето од вработените во локалните инспекторати имаат високо образование, а инспекторите во една област имаат различен и многу шаренолик образовен профил.
- Високата возраст на дел од инспекторите (над 60 години), но и недоволната стручност и обученост на постојниот инспекциски кадар сериозно ја отежнува работата на општинските инспекциски служби и ја намалува нивната ефикасност.
- Инспекторите имаат мали плати и тие не соодветствуваат со одговорноста и тежината на нивната професија.
- Инспекторите немаат опрема за инспекциски надзор - теренски возила, апарати за мерење бучава, заштитна облека и др.
- Често се изложени на различни ризици и напади, и не се чувствуваат безбедно и заштитено.
- Соработка со државните институции на национално ниво не е на задоволително ниво.
- Многу општини не можат да организираат дежурства за време на викенди и празници, како и работа во смени.
- Општините најчесто постапуваат по пријавите и претставките на граѓаните во периодот од една недела до еден месец.
- Најголеми причини за бавноста во постапувањето се недоволниот број инспектори, како и сложените и долги законски и административни процедури при инспекцискиот надзор.
- Информациите за инспекциските служби кои треба да бидат лесно достапни за граѓаните, најчесто или ги нема на општинските интернет-страници или се многу скудни и не се видливи.





НВО Инфоцентарот, во рамки на проектот „Граѓански мониторинг врз инспекциските служби на локално ниво“, спроведе истражување/ мапирање на постојната организациската поставеност и функционирање на инспекциските служби во надлежност на општините, како и клучните проблеми и предизвици со кои тие се соочуваат.

Ова истражување ги опфати сите 80 општини, како и Градот Скопје. Во ноември 2019 година, до општините и Градот Скопје беше доставено барање за пристап до информации од јавен карактер и прашалник, за сите клучни прашања поврзани со организацијата и функционирањето на општинските инспекциски служби. Одговори и документи доставија вкупно 68 или 84% од вкупниот број општини во државата.

Предмет на анализа во овој извеш-

тај се информациите и сознанијата добиени од: општините преку одговорите на барањата за пристап до информации од јавен карактер и одговорите на прашалникот; анализата на релевантните документи, регулативата, интернет-страниците на општините и одлуките на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК); фокус-групата со единаесет експерти и претставници на граѓански организации на национално и локално ниво; интервјуата со претставници на општините и релевантните државни институции (Министерството за локална самоуправа, Државниот инспекторат за локална самоуправа), вклучително и Заедницата на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС).

Истражувањето (подготовката, реализацијата и анализата) беше спроведено во периодот ноември 2019 – март 2020 година.



Општински инспекторати - надлежности, организација, капацитети

3.1 Законска рамка

Работата и надлежностите на локалните инспектори се засноваат на неколку закони од заедничка надлежност и на низа посебни материјални закони, во зависност од областа на која се однесува инспекцискиот надзор.

Основни закони се **Законот за локална самоуправа, Законот за инспекциски надзор, Законот за општата и управна постапка**. На оваа група законски акти им се приклучуваат и **Законот за прекршоците, Законот за постапување по претставки и предлози**, како и **Законот за меѓуопштинска соработка**, кој подетално ги регулира облиците на соработка меѓу општините, заради поефикасно и поекономично вршење на нивните надлежности, вклучително и на инспекцискиот надзор.

Според Законот за локална самоуправа, секоја општина може да организира инспекторат за надзор на вршењето на работите од нејзина надлежност. Организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите ги утврдува советот на општината, врз основа

на предлог на градоначалникот.

На 30 ноември 2019 година, стапи на сила новиот Закон за инспекциски надзор. Според Министерството за локална самоуправа, ЗЕЛС и општините, новите законски измени ќе ја подобрат законската поставеност и ефикасност на општинските инспекторати. Инспекцискиот совет, орган кој досега ја регулираше работата само на инспекторите на државно ниво, во иднина ќе ја опфаќа и работата на општинските инспектори. **Советот ќе им издава лиценци на локалните инспектори**, освен на инспекторите за домување, кои од непознати причини не се вклучени во оваа законска рамка. **Лиценцирањето на општинските инспектори ќе овозможи специјализација и едукација на инспекторите, а ќе ја оневозможи досегашната честа практика, еден инспектор да покрива повеќе области за инспекциски надзор**. Едновремено, со законските измени се предвидува **зголемување на платите на локалните инспектори, за 10%** во

секоја од следните три години, како и посебно осигурување во работата.

Општинските инспекциски служби, во одговорите на барањето за пристап до информации од јавен карактер, наведоа дека во зависност од областа на инспекциски надзор, постапуваат во согласност со бројни закони, како на пример, Законот за комунални дејности, Законот за градење, Законот за животната средина, Законот за заштита од бучава, Законот со управување со отпадот, Законот за квалитетот на амбиенталниот воздух, Законот за управување со електрична и електронска опрема и отпадна електрична и електронска опрема, Закон за урабното зеленило, Законот за домување, Законот за управување со пакување и отпад од пакување и низа други законски акти.

Досегашното искуство на општинските инспектори покажува дека законската регулатива по која работат и постапуваат е нехармонизирана, а неретко и противречна. Најчесто, инспекторите се соочуваат со недоречености и противречности во законската регулатива при изрекувањето на пре-

кршочните мерки и висината на казните. Според дел од општините, потребно е да се направи усогласување на материјалните закони со Законот за општа управна постапка, Законот за прекршоци и Законот за инспекциски надзор.¹

Руралните и малите општини, пак, одговорија дека законите кои се однесуваат на инспекцискиот надзор треба да се допрецизираат и тоа, во согласност со нивните потреби, можности и капацитети кои се разликуваат од оние на големите и на урбаните општини.

Кога станува збор за подзаконски акти, кодекси, правилници и други документи поврзани со работата на локалните инспектори, можеме да констатираме дека само неколку општини имаат свои акти и правилници со кои потесно го регулираат инспекцискиот надзор и главно се потпираат на документите донесени на национално ниво.

Од аспект на етичкото однесување на инспекторите, пак, само три општини (Велес, Прилеп и Желино) се повикаа на Етичкиот кодекс на инспекторите, донесен од Инспекцискиот совет.²

¹ Закон за инспекциски надзор, 2019, достапен на: <https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-inspektsiski-nadzor-22-05-2019.pdf>

² Етички кодекс на инспекторите, достапен на: <http://dki.gov.mk/wp-content/uploads/2015/03/eticki-kodeks.pdf>

3.2 Организациска поставеност

Општинските инспектори се назначени со овластување од градоначалниците. Според досегашната пракса, најчесто, пред да бидат назначени, инспекторите биле или советници, или вработени во општинската администрација. Со новиот закон за инспекциски надзор, општинските инспектори ќе мора да добијат лиценца од Инспекцискиот совет, откако ќе го положат соодветниот испит. Раководителите на општинските инспекциски служби, за својата работа одговараат пред градоначалниците.

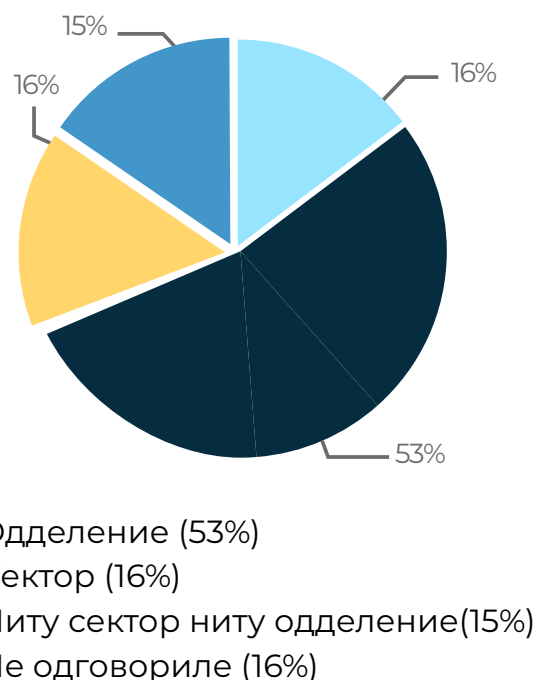
Инспекцискиот совет дава писмена согласност за годишниот план за работа на секоја од општинските инспекциски служби. Инспекцискиот надзор, пак, се спроведува во согласност со месечните планови за работа на секој од инспекторите, по писмена наредба на градоначалникот, како и по налог на Инспекцискиот совет. Вонредните инспекциски надзори се вршат по службена должност, врз основа на иницијатива од физичко или правно лице, и по налог на Инспекцискиот совет и градоначалникот.

Тоа што општинските инспектори се назначени од градоначалникот и нему директно му одговараат, претставува потенцијална опасност за интегритетот на инспекторите односно за нивното независно, ефикасно и ефективно работење. Со други зборови, ваквата поставеност на општинските инспекциски служби претставува **ризик за корупција**. Ризикот за корупција е голем и заради фактот што општините, во

исто време, се и даватели на услуги и вршат инспекциски надзор над тие услуги.

Од аспект на организациската форма, повеќе од половината од општините (53%) имаат одделение за инспекциски надзор. Големите општини односно 16% имаат сектори за инспекциски надзор во чии рамки функционираат посебни инспекциски одделение, а 15% од општините немаат ниту сектор, ниту одделение за инспекциски надзор. Општините кои немаат посебна инспекциска служба (сектор / одделение), или склучиле меѓуопштински договор за соработка во рамки на инспекцискиот надзор, или пак, инспекцискиот надзор се извршува од страна на службени лица овластени од градоначалникот.

Организациска форма на општинските инспектори



Според добиените информации, повеќе од една третина од општините **(34,5%) имаат склучено меѓуопштински договори кои се однесуваат на инспекцискиот надзор.** Преку овие договори општините (најчесто географски блиску) ги здружуваат „силите“ и се обидуваат да го надоместат недостигот од инспектори на локално ниво.

Интересен е примерот за регионално поврзување на три општини од југоистокот на државата: Босилово, Василево и Ново Село. Трите општини уште во 2005 година склучиле меѓуопштински договор за основање заедничка инспекциска служба. Одделението за инспекциски работи е сместено во Босилово, во Василево е одделението за наплата на даноци и други надоместоци, а во Ново Село е одделението за просторно-урбанистичко планирање. Заедничките тела ја користат опремата со која располага општината каде се наоѓа седиштето на заедничкото административно тело. За вработувањата, платите, надоместоците и одговорноста одлучува градоначалникот на општината каде е сместено заедничкото административно тело. Финансирањето е заедничко.

Според договорот, се собираат вкупно исплатените средства од просекот пресметан за трите општини, разликата меѓу просекот и исплатените средства го надоместуваат другите две општини. Договорот може да се менува само со согласност на сите три општини. Искуствата со меѓуопштинските договори се различни.

Дел од локалните власти не се задоволни од резултатите и сметаат

дека **на ваков начин само малку се ублажуваат, но суштински не се решаваат постојните проблеми со инспекцискиот надзор на локално ниво.** Според нив, голем број општини немаат доволно финансиски, човечки и техничко-технолошки капацитети за да организираат ефикасна инспекциска служба.

Меѓуопштинските договори **некаде даваат резултати, но неретко тие се само формални односно се склучуваат единствено за да се задоволи законската обврска.** На оваа констатација упатуваат и некои од меѓуопштинските договори што ги добивме преку пристапот до информации од јавен карактер. Станува збор за општи акти од само неколку членови, во кои на една или две странички само формално се договара соработката, без какво било дополнително прецизирање на условите и начинот на нивна реализација. Има меѓуопштински договори кои првично биле склучени пред, на пример, 7 години и оттогаш, секоја година биле обновувани без никакви промени или дополнувања.

Што се однесува до видовите инспекциски надзор, **општините во согласност со своите надлежности можат да имаат инспекциски служби во областа на урбанизмот и градежништвото, комуналните дејности, наплатата на данокот на имот и комуналните такси, заштитата на животната средина, образованието, спортот, туризмот и угостителството, како и во областа на сообраќајот и патиштата.** Треба да се нагласи дека голем дел од општините немаат организирано инспекциски надзор за секоја од областите во нивна надлежност.

3.3 Буџет за инспекциски надзор

Повеќето општински инспекторати немаат посебни буџети и според добиените информации, со години работат со многу скромни и ограничени финансиски средства. **Просекот на средства наменети за инспекциски надзор од буџетите на општините, на годишно ниво, во периодот 2016 - 2019 година, се движи околу 1% односно распонот е од 0,11% до 2.9%. За илустрација, општина Ранковце, во овој период, за инспекциската служба издвојувала од 0,12 до 0,73 проценти, додека општина Босилово издвојувала од 1,92 до 2,9 проценти од годишниот општински буџет.**

Годишен буџет на општинските инспекторати

(% од вкупниот буџет на општината)

2.9%

0.11%

- Максимален буџет
- Минимален буџет

Анализата на документите и податоците добиени преку пристапот до информации од јавен карактер покажа дека голем дел од општините немаат посебен буџет за инспекциските служби, затоа што, според нив, тоа не е потребно. Инспекторите се дел од општинската администрација и со парите предвидени за инспекциските служби се покриваат само платите на инспекторите и на другите вработени или времено ангажирани лица. Во таа смисла,

некои општини го навеле само процентот за плати за инспекторите од вкупниот годишен износ за плати на општинската администрација. На пример, **Општина Аеродром, во периодот јануари 2016 – октомври 2019 година, за платите на инспекторите издвојувала меѓу 7,45% и 10,5% од вкупниот годишен буџет за плати на општинската администрација, а приближно во тој сооднос се движеле и платите и надоместоците за инспекторите во Општина Брвеница – од 8,74% до 9,63%.**

Сепак, има општини кои во рамки на годишните планови за работа на инспекциските служби предвиделе и посебен буџет. **Инспекторатот на Град Скопје, на пример, за 2020 година предвидува посебен буџет во висина од 3.600.000 денари** (без платите и надоместоците за инспекцискиот кадар), за специфичните тековни оперативни расходи на секторот³. Освен овие средства, заради начинот на функционирање на Град Скопје како целина, средства за обуки се предвидени во делот на Секторот за општи работи. Средствата за набавка на ХТЗ опрема, како и набавка на индикативни мерни инструменти за потребите на инспекцијата за животна средина се, исто така, дел од буџетот на Секторот за општи работи. А преку Секторот за информатички технологии и модернизација предвидена е набавка на нови персонални компјутери.

³ Годишен план за работа на Секторот инспекторат на Град Скопје за 2020 година, стр. 44, достапно на: <https://skopje.gov.mk/media/4876/%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%BD-%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80-%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B0%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B4-%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BF%D1%98%D0%B5-%D0%B7%D0%B0-2020-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0.pdf>

3.4 Капацитети за инспекциски надзор

Во речиси сите општини нема доволен број инспектори и тоа, без разлика на организациската поставеност на инспекцискиот надзор и на систематизацијата на работните места. Недостигаат раководители, виши инспектори, специјализирани инспектори, комунални редари. На пример, во Општина Гостивар, во периодот 2016 – 2019 година, **наместо предвидените 21, во инспекциската служба работеле само 10, со исклучок на 2018 година кога биле ангажирани 11 лица**, а во Општина Веница, наместо предвидените седум, работеле само двајца инспектори. Во Општина Дебрца, пак, предвидени се четири работни места за инспекциски надзор, но ниту едно не е пополнето. Инспекцискиот надзор го врши Општина Охрид преку договор за меѓуопштинска соработка. Состојбата не е поразлична ниту во Општина Ресен. Таму според систематизацијата на работни места предвидено е да работат раководител, осум инспектори и двајца комунални редари, а има само раководител, и по двајца инспектори и комунални редари.

Во дел од општините еден инспектор е овластен да врши инспекциски надзор во повеќе области. Во Општина Старо Нагоричане инспекторот врши инспекциски надзор, и како комунален инспектор и како инспектор за животна средина. **Во Чашка од тројца предвидени овластени инспектори работи само раководителот на одделението за инспек-**

циски работи и тој е инспектор за животна средина, домување и комунален инспектор. Во Општина Маврово-Ростуше според систематизацијата треба да работат тројца инспектори. За тројца инспектори се предвидени по две области. Градежниот инспектор е и инспектор за патишта, инспекторот за животна средина е и за комунални дејности, а инспекторот за локални даноци има овластување и за собирање комунални такси. Слично е и во Општина Пробиштип. Таму според систематизацијата се предвидени 10 работни места, притоа, раководителот на одделението е и градежен инспектор, кој претходните години бил сообраќаен инспектор и инспектор за патишта. Комуналниот инспектор е и инспектор за домување, додека инспекторот за патен сообраќај има задолженија и во друго одделение.

Во однос на возраста на инспекторите, **распонот се движи од 22 до 67 години. Во десетина општини има инспектори на возраст од над 60 години.** Во службата за инспекциски надзор во Општина Дебар, на пример, работи лице со 67 години, во Богданци со 66, а во Теарце со 64 години.

Голем распон има и кај стажот на инспекторите. Тој се движи од девет месеци, до 35 години. На пример, во Берово распонот на стаж на вработените во инспекциската служба е меѓу 4 и 24 години. Слично е и во Велес, Валандово и во други општини.

Кога станува збор за родовата структура, инспекциската служба на локално ниво е се уште наменета главно за мажите. **Нема ниту една инспекциска служба во која бројноста на жените е поголема од онаа на мажите и тој сооднос се движи во просек 2:1 во корист на мажите.** Постојат инспекциски служби во кои нема ниту една жена, како на пример, во Гостивар.

Од аспект на степенот на образование, податоците говорат дека **повеќето од вработените во локалните инспекторати имаат завршено високо образование.** Она што е интересно е дека **инспекторите во една област имаат различен и многу шаренолик образовен профил.** На пример, комуналниот инспектор во Дебар е професор по географија, во Петровец е професор по филозофија, а во Гевгелија, Берово и Велес, комуналните инспектори се правници. Интересен е примерот со Струга каде како комунални инспектори се вработени лица со различни образовни профили: дипломиран ветеринар, технолог, дипломец по применети странски јазици.

Идентична е ситуацијата и со инспекторите за животна средина. Во Јегуновце и Дебар, на пример, инспекторот има градежен факултет. Во Шуто Оризари е машински инженер, а во Пробиштип е магистер по технолошки науки. **Единствено градежните инспектори во сите општини, без исклучок, се дипломирани градежни инженери или архитекти бидејќи така е пропишано со закон.**

Во повеќето општински инспек-

торати нема дополнителен кадар и единствени вработени се инспекторите. Покрај недоволниот број инспектори, она што сериозно ја отежнува работата на општинските инспекциски служби и ја намалува нивната ефикасност, е недоволната стручност и обученост на постојниот инспекциски кадар. **Инспекторите немаат можност за надградба и усовршување на своите капацитети.** Им недостига специјализација и континуирана едукација, како на пример, обуки за законската регулатива и процедурите кои постојано се менуваат, а според кои мора да постапуваат.

За инспекторите, **еден од најголемите проблеми со кој се соочуваат се и малите плати и надоместоците, кои не соодветствуваат на одговорноста и тежината на нивната професија.**

Тие, исто така, **немаат соодветна опрема за инспекциски надзор, теренски возила, апарати за мерење бучава, заштитна облека.** Дополнително, кога одат на терен во инспекциски надзор често се изложени на различни ризици (закани, па дури и напади од оние кои се предмет на инспекција) и не се чувствуваат безбедно и заштитено. Немаат осигурување, а некои инспектори се жалат дека институциите кои треба да ги санкционираат напаѓачите (на пример, полицијата, обвинителството) не реагираат, бавни се, а некогаш дури и решаваат во полза на напаѓачите. **Всушност инспекторите многу често се наоѓаат во „маѓепсаниот круг“ на политичките и бизнис влијанија, од една страна, и за-**

коните, граѓаните и јавниот интерес, од друга страна.

Едновременно, за инспекторите проблем претставува и недоволната соработка со државните институции на национално ниво. Тешко добиваат податоци од Министерството за внатрешни работи (МВР), Агенцијата за катастар на недвижности и др. Неретко, за со-

работката што ја остваруваат со државните институции, треба и да платат од буџетот на општината.

Имајќи го предвид сето ова, не зачудува искуството на општините дека луѓето особено младите, не се заинтересирани да бидат општински инспектори. Особено е мал интересот за градежната инспекција.

3.5 Програми, планови, извештаи

Инспекциските служби во општините немаат унифицирани документи и формулари за инспекциски надзор. Секоја општина користи сопствени модели и форми, како за формуларите за инспекциски надзор, така и за програмите, плановите, извештаите.

Преку пристапот до информации од јавен карактер, од општините ги побаравме годишните програми, планови и извештаи за периодот од 2016 до 2019 година. Повеќето од општините само делумно ни одговорија на барањето. Некои доставија програми, планови и извештаи за една односно две години, некои ни посочија каде можеме да ги најдеме бараните документи, а некои ни одговорија дека немаат дел од бараните документи. Само мал број општини ни ги доставија сите побарани документи.

Анализата на доставените документи покажа дека во определени општини, секторите или одделенијата за инспекциски надзор

подготвуваат годишна програма/план за сите инспекциски единици заедно, но има и општини каде што секое одделение или секој овластен инспектор подготвува сопствена програма.

Кај голем број општини воочливо е дека годишните програми за работа на локалните инспекторати се повторуваат од година во година односно се речиси идентични, како по бројот на страниците, така и во самата содржина. Најчесто во нив само се набројуваат законите по кои се постапува, се наведуваат целите и начелата на инспекцискиот надзор и таксативно се редат предвидените активности. Единствено нешто во кое се разликуваат документите се годината на која се однесува програмата и името на градоначалникот. Такви се на пример, годишните програми на Секторот за инспекциски работи на Гази Баба, на комуналниот инспектор на Петровец, на одделението за инспекциски надзор на Липково, на Радовиш

и др. **Ваквата пракса покажува дека инспекциските служби не му посветуваат сериозно внимание на годишното планирање, а годишните програми ги третираат како обврска која треба само формално да се испочитува.**

Сепак, има општини чии годишни програми за инспекциски надзор се подетални и посеопфатни, но има и општини (Бутел, Чешиново-Облешево, Новаци, Градско, Дебрца, Јегуновце и др.), кои воопшто немаат годишни програми за инспекциски надзор. Општина Пробиштип, на пример, одговори дека нема законска обврска да изготвува планови за работа, бидејќи сите инспекциски надзори биле вонредни, т.е. се правеле по потреба.

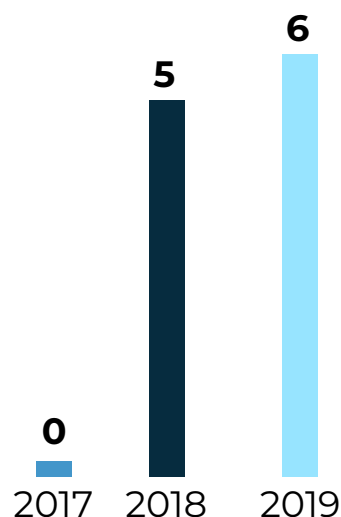
Слична е состојбата и со годишните извештаи за работата на локалните инспекциски служби. Најчесто тие се кратки, без детали и сведени се на општа статистика, т.е. на бројки поврзани со спроведените надзори, издадените решенија, дописи и др. Општините како Чашка, Чешиново-Облешево, Бутел, Новаци, Градско, Дебрца, Маврово-Ростуше, Желино, Јегуновце, Веница, немаат годишни извештаи за извршен инспекциски надзор.

Иако годишните извештаи на инспекциските служби на локално ниво се главно сведени на статистички податоци, сепак, **многу мал број општини ја почитуваат**

обврската⁴ да доставуваат статистика за извршени надзори до Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА).

Според информациите од Инспекцискиот совет, во периодот 2017 - 2019 година, општините речиси целосно ја игнорирале оваа обврска. **Во 2017 година ниту една општина не доставила статистички образец**, во 2018 година таа обврска ја испочитувале 5 општини (Конче, Делчево, Радовиш, Јегуновце и Старо Нагоричане), а во 2019 година, образецот го поднеле истите пет општини плус општина Велес.

Број на општини кои доставиле статистички податоци до МИОА / Инспекциски совет



⁴ Обврска според Правилникот за формата, содржината и начинот на водење инспекциска евиденција, како и содржината на извештаите од инспекциската статистика (Службен весник на РМ бр. 165 од 20.11.2011 год.)

3.6 Пријавување проблеми и рокови за постапување

Граѓаните можат на различни начини да пријават проблеми до општинските инспекторати. Најчесто жителите тоа можат да го направат писмено, преку архивата на општината. Некаде можат да пријават проблем и усно, по телефон, лично кај надлежниот инспектор, а во дел од општините пријавувањето проблеми од страна на граѓаните се одвива по електронски пат и преку општинската интернет-страница. Има општини, како на пример, Велес и Аеродром, во кои граѓаните може да пријават проблем и преку специјализиран граѓански сервисен центар.

Иако електронскиот начин на пријавување проблем е се почест, сепак, во поголемиот дел од општините, **граѓаните се уште претпочитуваат да дојдат во општинската зграда и проблемот да го пријават преку архивата или лично до надлежниот инспектор и/ или градоначалникот.**

Оние граѓани кои сакаат да пријават проблем по електронски пат и преку интернет-страниците на општините, ќе треба доста да пребаруваат. Анализата на интернет-страниците на општините покажа дека многу општини немаат функционални страници, а онаму каде што страниците се функционални тешко се наоѓаат информации за инспекциските служби. **Малку општини** како Дебар, Демир Капија, Кавадарци, Кисела Вода, Кочани, **имаат податоци за инспекциските служби**

при самото отворање на општинската интернет-страница. На повеќето интернет-страници има многу малку информации за инспекторите и за нивните контакти. Најчесто на граѓаните на располагање им се опциите да пријават проблем (каков било проблем во надлежност на општината, не само поврзан со инспекциите), фиксните броеви на инспекторатите, потоа адресите за електронска пошта и на крај, броевите на мобилните телефони.

Информациите за инспекциските служби кои треба да бидат лесно достапни за граѓаните, најчесто или ги нема на општинските интернет-страници или се многу скудни и не се видливи односно треба да се пребаруваат во различни категории – администрација, организација, сектори, општински услуги и др. Најчесто присутни информации се органограмите, видот и имињата на инспекторите, контактите. Други документи, како што се планови, програми, извештаи за извршени инспекциски надзори, решенија, постапки, има многу малку или воопшто не се објавуваат.

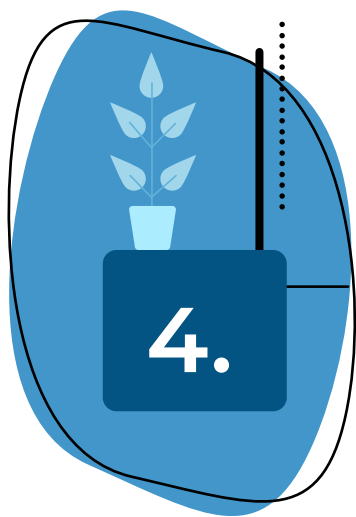
Кога станува збор за роковите во кои постапуваат инспекциските служби, тие варираат и се движат од еден ден до еден месец. Во Кавадарци, на пример, инспекциските служби одговараат на пријавите во рок од 24 часа. Дел од општините навеле дека кога станува збор за итни случаи постапуваат веднаш или најдоцна

во рок од три дена. Сепак, **многу малку општини постапуваат по пријавите и претставките на граѓаните во периодот од еден до пет дена.** Најчесто постапуваат во периодот до една недела, 10, 15, па и 30 денови. Инспекторите во Босилово, Ново Село, Делчево, на пример, постапуваат во рок од 15 до 30 дена.

Постапувањето на општинските инспектори очигледно не е ниту брзо и ниту доволно ефикасно. **Најголеми причини за бавноста се недоволниот број инспектори и сложените административни процедури при инспекцискиот надзор.** Заради малиот број инспектори, **многу општини не можат да организираат дежурства за време на викенди и празници, како и работа во смени.** Дополнителна пречка за работата во смени претставуваат договорите за работа на инспекторите со кои не е предвидено сменско работење. Оттаму, дел од инспекторите истакнуваат дека е потребно да се направат измени во колективниот договор и во Законот за административни службеници.

Сепак, некои општински инспек-

торати им излегуваат во пресрет на граѓаните и за да функционираат ефикасно во корист на своите жители, честопати работат прекувремено, организираат дежурства, па и работа во смени. Во Општина Свети Николе, на пример, инспекторите немаат дежурства, но по потреба остануваат на работа прекувремено. Во саботите работат вонредно и за празниците, но проблем е што нема исплата за прекувремената работа, а инспекторите добиваат слободни денови од градоначалникот. Дежурства нема ниту во Врапчиште, но за итни работи инспекторите излегуваат на терен и по работното време. Во Аеродром, на пример, има втора смена, од 14 до 22 часот и дежурства за викенд, од 8 до 16 часот и тоа за комуналните, градежните и инспекторите за животна средина. И во општини како Ресен, Делчево, Веница, Карпош инспекторите дежураат, а во Гази Баба и Куманово имаат двосменско работење и работа за викенди. Во Кисела Вода, Велес, Берово, Гевгелија, Прилеп, пак, има дежурства за определени потреби. Работа во смени има и за инспекторите во Струга, главно за време на летната сезона.



Заклучоци и препораки

Инспекциските служби во рамки на општините во Република Северна Македонија се соочуваат со бројни проблеми и предизвици. Многу општини немаат доволно човечки, финансиски и техничко-технолошки капацитети за да организираат ефикасна инспекциска служба.

Има малку инспектори и во дел од општините еден инспектор е овластен да врши инспекциски надзор во повеќе области. Речиси нема општина во која се пополнети сите инспекторски позиции предвидени со систематизацијата на работни места. Покрај неекипираноста, она што сериозно ја отежнува работата на општинските инспекциски служби и ја намалува нивната ефикасност, е возраста на дел од инспекторите (над 60 години), како и недоволната стручност и обученост на постојниот инспекциски кадар. Инспекторите немаат можност за надградба и усовршување на своите капацитети. Им недостига специјализација и континуирана едукација. Еден од најголемите проблеми со кој се соочуваат се и малите плати и надоместоците, кои не соодветствуваат на одговорноста и тежината на нивната про-

фесија. Недостига опрема за инспекциски надзор, а инспекторите немаат ни осигурување, иако, често се изложени на различни ризици и напади. Проблем претставува и недоволната соработка и координација со државните институции.

Законската регулатива, пак, по која работат и постапуваат општинските инспектори е обемна, нехармонизирана, а неретко и противречна. Законите кои се однесуваат на инспекцискиот надзор треба да се допрецизираат и тоа, во согласност со потребите на малите и руралните општини бидејќи нивните потреби, можности и капацитети се разликуваат од оние на големите и на урбаните општини. Многу од овие општини склучуваат меѓуопштински договори кои во реалноста најчесто, или не се функционални, или даваат ограничени резултати.

Тоа што општинските инспектори се назначени од градоначалникот и нему му одговараат, претставува опасност за интегритетот на инспекторите односно претставува ризик од корупција. Често, (не)постапувањето и (не)ефикасноста на инспекторите, не зависи само од нив лично, туку зависи директно

од насоките и одлуките на градоначалникот. Ризикот од корупција е голем и заради фактот што општините, во исто време, се и даватели на услуги и вршат инспекциски надзор над тие услуги. Инспекторите често се наоѓаат во „маѓепсаниот круг“ на политичките и бизнис влијанија, од една, и законите, граѓаните и јавниот интерес, од друга страна. Оттаму, не изненадува податокот дека граѓаните ги перцепираат инспекторите за високо корумпирани, дури и пред градоначалниците⁵.

Според новиот Закон за инспекциски надзор, кој стапи во сила кон крајот на 2019 година, Инспекцискиот совет ќе им издава лиценци на локалните инспектори. Лиценцирањето ќе овозможи специјализација и едукација на инспекторите и ќе ја оневозможи практиката, еден инспектор да покрива повеќе области за инспекциски надзор. Едновремено, со законските измени ќе се зголемат платите на локалните инспектори за 10% во секоја од следните три години, а предвидено е и посебно осигурување во работата.

Овие законски измени, сепак, не носат темелни реформи во поставеноста и функционирањето на општинските инспекциски служби. Тие само делумно ќе санираат некои од постојните проблеми. Но тоа не е доволно.

Имајќи ја предвид постојната си-

туација и досегашните искуства потребно е да се изгради нов модел за локалните инспекциски служби кој ќе им овозможи тие да бидат целосно независни, функционални и ефикасни во заштитата на интересите на граѓаните и на заедницата во целина.

Постојат размислувања локалниот инспекциски надзор да се спроведува преку независна инспекциска служба надвор до ингеренциите на локалната власт, која ќе функционира на ниво на една општина, регионално или пак, национално. Исто така, има размислувања и за формирање независна национална агенција за инспекциски надзор во општините.

Сите овие модели, како и други можни форми за самостојно и ефикасно функционирање на општинскиот инспекциски надзор и неговото законско регулирање треба да бидат предмет на анализа, компаративни студии, но и на сериозна стручна и јавна дебата, која ќе ги поттикне реформите во оваа област.

Сепак, клучниот фактор од кој зависи поттикувањето и спроведувањето реформи е политичката волја на извршната и законодавната власт да создаде инспекциски надзор на локално ниво кој ќе биде независен, ефикасен и отпорен на корупција.

⁵ Истражување на јавното мислење за антикорупциските практики на локално ниво, февруари 2020 година, НВО Инфо-центар, достапно на: <http://nvoinfocentar.mk/>