

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да се утврди начинот на функционирање на државните инспекторати со цел утврдување на ризици и можности за подобрување на состојбите од аспект на нивната организациска поставеност и расположивите ресурси.

Од прелиминарните истражувања кои претходно ги извршивме како и откриените ризични подрачја во областа, нашата ревизија ја насочивме да даде одговор на следното прашање:

Дали со постојната организациска поставеност и расположивите ресурси (финансиски, кадровски и технички) ДИ обезбедуваат ефикасен инспекциски надзори?

Подрачјата кои покажаа ризици во извршените прелиминарни истражувања и кои и понатаму беа предмет на вршење на ревизијата на успешност групирани се во три области и тоа:

1. Организациски и системски слабости на инспекторатите кои се рефлектираат врз ефикасноста на тековното работење;
2. Капацитетот и структурата на кадровскиот потенцијал ангажиран во инспекторатите и неговото влијание врз работењето на инспекторатите;
3. Слабости на инспекторатите во однос на финансиските и материјално – техничките капацитети.

Кај ризичното подрачје кое се однесува на **Организациски и системски слабости на инспекторатите** се фокусиравме на прашања поврзани со воспоставување на регистар на субјекти – предмет на надзор, постоење и спроведување на интерни процедури за планирање на инспекциските надзори, евиденција на реализираните инспекциски надзори, видот и еднаквоста во примената на инспекциските мерки како и третманот на истите од страна на надлежните државни органи и функционирањето на меѓуресорското тело за координација на инспекциските служби.

1. Опфатот на инспекцискиот надзор што го вршат ДИ е утврден во законската регулатива¹ и истиот се однесува на надзор над спроведување на законите и другите прописи врз државните органи, јавните претпријатија, трговските друштва, установите, физичките и правните лица. Со цел обезбедување на

¹ член 42 од Закон за организација и работа на органите на државна управа

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

целосен и репрезентативен опфат во текот на планирањето на инспекциските надзори се јавува потребата од воспоставување на регистер на субјекти – предмет на надзор. Преку извршените истражувања, разговори и увид во постоечката евиденција кај ДИ утврдивме дека ДИ кои вршат инспекциски надзор кај трговските друштва, физичките и правните лица немаат целосна евиденција на субјектите врз кои имаат надлежност да вршат инспекциски надзор.

Регистри на субјекти

1.1. Државните инспекторати (ДИ) имаат надлежност да вршат инспекциски надзор врз голем број на дејности што е утврдено со посебни законски прописи за секоја дејност. Бројот на законските прописи и надлежностите на секој инспекторат е различен од инспекторат до инспекторат (види табела бр.1), меѓутоа генерална е оцената дека работењето на инспекторатите е пропишано со голем број на законски и подзаконски прописи од кои произлегува квантитативно голем број на надлежности на секој инспекторат. Како резултат на ова бројот на субјекти кои се предмет на надзор на ДИ е исклучително висок. Ваквата состојба пред инспекторатите наметнува проблеми во врска со воспоставувањето на евиденција на субјектите (регистри на субјекти) врз кои ДИ имаат надлежност да вршат инспекциски надзор, како и да се обезбеди континуирано ажурирање на оваа евиденција.

Табела бр.1²

Инспекторат	ДДИ	ДПаИ	ДИТИ	ДИЗ	ДИШЛ	ДСЗИ	ДПри
Број на закони по кои ДИ постапуваат	4	30	7	30	6	32	14
Инспекторат	ДИТру	ДИЛС	ДУпИ	ДИТра	ДИГУ	ДКИ	ДИЖС
Број на закони по кои ДИ постапуваат	10	20	5	5	6	6	18

Од извршениот увид, спроведените истражувања и интервјуа со одговорните лица утврдивме дека фактичката состојба во врска со воспоставувањето на регистри на субјекти предмет на надзорот кај инспекторатите се разликува, дури и во рамките на

² Податоците кои што се однесуваат на бројот на законска регулатива по која инспекторатите постапуваат ревизијата ги доби во форма на листа на законски прописи кои ни ја доставија ДИ и од увидот во Годишните извештаи кои ни беа доставени. Во анализа на овој податок беше користена и Информација за инспекциските служби во РМ изработена од страна на координаторот на Инспекцискиот совет. Бројот на законски прописи по кои постапуваат ДИ се разликува во зависност од изворот.

ист ДИ. Имено, поедини инспекторати имаат воспоставена евиденција на субјекти предмет на надзор (пример: ДИЛС, ДПрИ, одделението за минерални суровини во ДИТИ, ДИТпорт) поради тоа што за новите субјекти, предмет на надзор добиваат известување од министерството во чиј состав се, по основ на издадени дозволи за работа. Од друга страна кај поедини ДИ, а особено кај ДПаИ, ДИЗ, ДИТруд, ДИШЛ и др. се јавуваат проблеми во врска со воспоставувањето на регистрите на субјекти и нивното редовно ажурирање поради значително поголемите надлежности за надзор и големиот број на субјекти предмет на надзор. И покрај настојувањата на раководните лица да ги воспостават овие регистри, што представува и редовна работна обврска на ДИ, овие ДИ имаат воспоставено, во најдобар случај, единствено регистар на субјекти кои се веќе посетени од страна на инспекторите. Овој проблем се зголемува и поради слабата соработка со другите државните институции кои имаат надлежности во поглед на евидентирањето на субјекти кои се предмет на интерес на ДИ, потребата од обезбедување на доволно финансиски средства од страна на ДИ неопходни за преземање на потребните податоци и неажурирање на постоечките регистри и нивно периодично усогласување со соодветните регистри на надлежните министерства. Непостоењето и неажурирањето на регистрите значително го отежнува планирањето на субјектите кои ќе бидат предмет на инспекциски надзор во наредниот период и може да доведе до нецелосен опфат на субјектите во подолг временски период со што истите се доведуваат во нерамноправна положба во однос на останатите. Наведеното не е во согласност со начелото за еднаквост, непристрасност и објективност при инспекцискиот надзор пропишано во членот 5 од Законот за инспекциски надзор (ЗИН).

Планирање на инспекциските надзори

1.2. Имајќи ги во предвид големиот број на субјекти на надзор кои потпаѓаат под надлежност на ДИ како и ограничениот кадровски потенцијал, кој кај најголем дел од ДИ не е во можност да изврши ИН во сите субјекти во текот на една година, како дел од постапката на вршење на ИН се јавува потреба од воспоставување на систем за планирање на субјектите кои ќе бидат предмет на инспекциските надзори. Согласно член 15 од ЗИН, директорот на ДИ има обврска да донесе годишна програма за работа (ГПР) и месечни планови за работа на ДИ. Од извршениот увид во добиените ГПР за периодот 2009-2011, како и месечните планови за работа, утврдивме дека пракса на ДИ е во овие документи да се наведат субјектите или областите кои ќе бидат предмет на надзор во наредниот период. Во врска со начинот на кој се одредува кои субјекти или области ќе влезат во ГПР или месечните планови утврдивме дека ова се врши на

предлог од раководните лица, а во некои инспекторати се консултираат и самите инспектори, врз основ на минатото искуство и евентуалниот сезонски карактер на дејноста. Во случаите кога од страна на ДИ се даваат само областите кои ќе бидат предмет на ИН на инспекторите им е оставена слобода при изборот на субјекти предмет на надзор.

Од наведеното произлегува дека ДИ немаат воспоставено методологија врз основа на која ќе може да се изврши планирањето на субјектите или областите на надзор имајќи предвид изградени критериуми како што се: процена на ризик, значајност на областите, големина на субјектот, бројот на извршени ИН кај поедини субјекти, бројот на примени претставки од физички лица и барања за вршење на надзор од страна на надлежното министерство или Владата и други релевантни параметри. Со актите за систематизација на ДИ не е предвидено одделение или лице чии работни задачи би вклучувале вршење на горенаведените анализи (со исклучок на ДПаИ каде што ова одделение е систематизирано, но не е пополнето). Кај оние ДИ каде што на инспекторите им е дадена слобода самите да вршат избор на субјектите врз основа на присутноста на терен, се јавува и дополнителен проблем особено присутен во поголемите градови, односно спреченост инспекторите да ги лоцираат сите субјекти над кои имаат надлежност за постапување како и изоставување на оние субјекти кои на објектите во кои стопанисуваат немаат истакнато видливи траги дека извршуваат стопанска дејност. Ваквата состојба ја намалува можноста за објективен избор на субјекти кои ќе бидат предмет на инспекциски надзор, овозможува вршење на зголемен број на инспекциски надзори кај субјекти кои и се познати на ДИ за сметка на изоставување на други кај кои не е извршен ИН, како и вршење на надзор кај субјекти и во области кои се помалку ризични и помалку значајни во однос на други.

Утврдување на просечен број на инспекциски надзори

1.3. Со цел утврдување на највисокиот број на ИН кој еден ДИ може да ги изврши во текот на годината, се јавува и потребата од поставување на реален просечен број на инспекциски надзори кои еден инспектор може да ги изврши за одреден временски период. Повеќето инспекторати неформално имаат утврдено одреден број на надзори кои инспекторите треба да ги реализираат и тој број се менува од 20 до 40 надзори месечно кај различни ДИ, меѓутоа наведената бројка е одредена паушално без да се земе во предвид факторите од кои во голема мера зависи времетраењето на ИН (како што се предметот на надзор, големината на субјектот, бројот на законските прописи врз кој се врши ИН, нивната комплексност итн) и кој може да трае од половина час за

наједноставните надзори, па се до повеќе денови. Непостоењето на анализа со која ќе се утврди реалниот број на ИН кои инспекторите се во можност квалитетно да ги извршат за одреден временски период, може да има за ефект планирање на недоволен број на ИН со цел зададените годишни или месечни планови да се реализираат во целост, со што се создава можност за недоволна активност при извршувањето на работните задачи. Високиот број на планирани надзори доведува до формална реализација на зададените ИН, што влијае врз квалитетот на извршените ИН. Како резултат на наведената состојба, раководството на ДИ не располага со квалитетна информација за реалниот капацитет на инспекторите што има влијание квантитетот и квалитетот на планираните и реализираните ИН, како и уредното, навременото и ефикасното извршување на ИН согласно со член 5 став 2 од ЗИН.

Информираност на ДИ при донесувањето и промената на законската регулатива

1.4. Во врска со воспоставувањето на регистри на субјекти врз кои ДИ имаат надлежност за постапување и систем на квалитетно годишно и месечно планирање, според извршените интервјуа со раководните лица во ДИ и спроведените истражувања дојдовме до сознанија за постоење на делумно прекинат систем за консултација и навремено информирање на ДИ во врска со промените на законските прописи во кои се предвидени надлежностите за спроведувањето на законските одредби од страна на ДИ. Имено, при активностите околу донесувањето на дел од новите и измените на постоечките законски прописи констатирано е дека и покрај несомненото искуство и стручноста на дел од кадарот кој е работно ангажиран во ДИ не е воспоставена пракса на редовно консултирање и учество на претставници на ДИ во работните групи задолжени за извршувањето на напреднаведените активности. Наведените промени во легислативата доведуваат до зголемување или намалување на надлежностите на ДИ што влијае врз бројот на субјекти предмет на надзор и доведува до соодветни промени врз регистарот на субјекти. Неблаговременото информирање на ДИ за планираните промени на легислативата може да доведе до ненавременно вклучување на овие субјекти во процесот на планирање и го намалува времето кое е потребно за ДИ да подготват и организираат квалитетно извршувањето на ИН во согласност со новопропишаните надлежности.

Препораки:

1. Со оглед на значењето кое го има постоењето на точни и навремено ажурирани регистри на субјекти врз планирањето и извршувањето на инспекцискиот надзор, неопходно е раководствата на ДИ да ги интензивираат активностите за обезбедување

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 35

на неопходните финансиски средства и технички ресурси како и контактите со институциите кои имаат информации кои се од интерес на ДИ, со цел продолжување и успешно завршување на активностите во насока на воспоставување на целосни регистри на субјектите предмет на надзор.

2. Надлежните лица во ДИ да започнат со активности за развивање и усвојување на методологија за планирање на инспекцискиот надзор заснована на егзактни и лесно проверливи податоци, имајќи ги во предвид, но не и ограничувајќи се на погоренаведените фактори. На овој начин значително би се подобрило обезбедувањето на реален, објективен, целосен и навремен избор на субјекти предмет на надзор со што истите би се довеле во порамноправна положба и би се создале услови за извршување на поквалитетен инспекциски надзор.

3. Утврдувањето на реален и објективен просечен број на ИН по инспектор на ниво на поединечни ДИ би придонел за подобрување на информираноста на раководството на ДИ во врска со квантитативниот капацитет на соодветниот ДИ со што би се подобрил процесот на планирање и продуктивноста во извршувањето на работните задачи од страна на инспекторите, со што би се подобрил квалитетот на извршениот надзор.

4. Раководните органи на ДИ да го зголемат ангажманот и да бараат од надлежните институции вклучување на кадар од ДИ во работните групи кои имаат задолженија да работат на измени на легислативата која е поврзана со нивните надлежности.

2. Според основните начела на инспекцискиот надзор, обврска на инспекторите е да постапуваат согласно важечките законски прописи во РМ и ратификуваните меѓународни договори и да обезбедат еднаквост, непристрасност и објективност во нивната примена³. Утврдивме дека дел од ДИ со цел да обезбедат почитување на наведените начела, имаат изготвено детални инструкции за постапување на инспекторите при извршување на инспекцискиот надзор, но не за сите законски прописи по кои имаат надлежност, при што утврдивме случаи на нееднаквост во постапувањето. И покрај тоа што инспекторите, пред се, имаат превентивна функција⁴, ДИ немаат воспоставено пракса за предвременно информирање на

³ член 3 и член 5, Закон за инспекциски надзор

⁴ член 11, Закон за инспекциски надзор

субјектите за нивните права и обврски кои произлегуваат од законските прописи кои го уредуваат нивното работење .

Изработка на детални инструкции за постапување при инспекциски надзор

2.1. Со оглед на исклучително големиот број на законски и подзаконски прописи кои наоѓаат примена во секојдневното работење на инспекторите и нивната комплексност, а имајќи ги во предвид барањата на ЗИН опишани во членовите 3 и 5, пред ДИ се јавува потребата од изработка на детални инструкции за постапување (чек листи) во кои ќе бидат разработени законските одредби и опишани чекорите кои инспекторот треба да ги спроведе со цел да добие уверување за почитувањето на законските прописи од страна на контролираниот субјект. Креирањето на квалитетни инструкции за постапување за ИН е од големо значење за успешно извршување на секојдневните работни задачи за инспекторскиот кадар, особено кога станува збор за инспектори со понизок степен на работно искуство. Од примената документација и извршените разговори со раководните лица на ДИ, утврдивме дека ДИ имаат започнато со некои активности за изработка на вакви инструкции за поедини законски прописи по кои има надлежност за постапување. Сепак за голем дел од законските прописи по кои ДИ имаат надлежност за постапување овие инструкции не се изработени како резултат на неназначено на лице или неформирани одделение со такви работни обврски, ангажираност на постојниот кадровиот потенцијал со други работни задачи итн. Поради тоа активностите околу изработката на програмите повеќе се резултат на ангажман на некои раководни лица и инспектори кои ја имаат препознаено користа од изработка на квалитетни инструкции за постапување, отколку како дел од планска стратегија на ДИ. Со деталните тестирања на извршен инспекциски надзори по ист законски основ констатиравме повеќе случаи на нееднакво постапување од страна на инспектори и тоа во врска со бараната документација од субјектите и во врска со изречените казнени мерки. Имено различни инспектори од еден ист ДИ за ист предмет на надзор од субјектот бараат на увид различна документација, а за констатирани прекршоци по ист основ изрекуваат казнени мерки кои варираат од опомена до глоби во висина и до неколку илјади евра, како резултат на нееднаквото толкување на законските прописи од страна на инспекторите. Од горенаведеното како и од начелото на самостојност на инспекторите уредено во чл. 8 од ЗИН, произлегува заклучокот дека ДИ не обезбедиле еднакво постапување на инспекторите, согласно на членот 5 од ЗИН со кој е пропишано дека инспекторот во вршењето на инспекцискиот надзор е должен да обезбеди еднаква, законита, непристрасна и објективна примена на законите и

другите прописи. Делумно обезбедените процедури и инструкции за еднакво постапување создава услови за субјективно расудување и одлучување при извршувањето на ИН и изрекувањето на казнените мерки.

Информирање на субјектите на надзор за нивните права и обврски

2.2. Веќе напоменатата состојба во врска со исклучително високиот број на законски и подзаконски прописи создава проблеми и на стопанските субјекти кои имаат обврска одредбите од овие законски и подзаконски прописи да ги почитуваат и спроведуваат во своето тековно работење. Имено, дел од стопанските субјекти имаат лимитирани капацитети за континуирано, редовно и ажурно информирање за обврските кои овие законски прописи им ги наметнуваат и кои се предмет на ИН, поради што овие субјекти не се во можност навремено да се информираат за истите, што доведува до состојба од ненавремено постапување или непостапување по одредбите од законските прописи. Како резултат на ова, а имајќи ја предвид превентивната функција на инспекторатите пропишана во член 11 од ЗИН, поедини инспекторати (ДИТруд, ДИЖС и ДПаИ) на своја иницијатива, изработените детални програми за работа (чек листи) за потребите на инспекторите, ги имаат доставено и до субјектите предмет на надзор во печатена или електронска форма. На овој начин овие ДИ вршат превентивно делување и едукација на субјектите за обврските кои инспекторите, очекуваат да ги имаат исполнето. Ваквата пракса ја евидентиравме само кај овие три ДИ, додека останатите ДИ оваа постапка за навремено информирање на своите субјекти на надзор, не ја практикуваат.

Зголемување на ефикасноста на инспекцискиот надзор преку специјализација на кадарот

2.3. Констатираната состојба во врска со исклучително високиот број на законски и подзаконски акти по кои ДИ имаат надлежност за постапување (табела бр.1) како и нивната комплексност создава проблеми во врска со запознаеноста на инспекторскиот кадар со овие прописи. Наведениот проблем, особено е изразен во ДИ кои имаат голем број на законски надлежности и фреквенција на надзор (ДПаИ, ДИЗ ДСЗИ и др) и во кои очекувањата дека инспекторите можат да извршат квалитетен и стручен надзор (што е нивна обврска согласно споменатиот член 5 од ЗИН) по сите законски и подзаконски акти по кои имаат надлежности се нереалистични. Некои ДИ (првенствено ДИТруд) со цел максимално да ги искористат потенцијалите на инспекторскиот кадар и да ја зголемат ефикасноста при вршењето на ИН имаат

спроведено поделба на надлежностите на инспекторите и специјализација на кадарот по поедини законски прописи. Во овој правец размислувале и одговорните лица во ДИЗ што е пресликано во актот за систематизација, но специјализацијата во овој инспекторат е извршена само формално, додека во пракса инспекторите вршат ИН по сите закони од надлежност на овој ДИ. Со оглед на ограничениот кадровски капацитет на засегнатите ДИ, можноста да се изврши специјализација на инспекторите е ограничена само на ДИ кои имаат доволен кадровски потенцијал, при што постојат ограничувања во некои од градовите во внатрешноста каде што бројот на вработени инспектори е недоволен за да се спроведе ваква промена.

Најавување на инспекцискиот надзор

2.4. Согласно на член 32 од ЗИН редовниот инспекциски надзор е опишан како најавен надзор кој се врши врз основа на Програмата за работа на инспекциската служба и опфаќа надзор над спроведувањето на законите и прописите донесени врз основа на законите, додека во членот 11 алинеа 2 е наведено дека одредени прашања во врска со ИН можат да се уредуваат со други закони. Меѓутоа, согласно на член 69 од ЗИН прашањата кои се уредени со други закони треба да бидат усогласени со одредбите на ЗИН. Од наведеното произлегува дека согласно на ЗИН, редовниот ИН треба да се врши со претходна најава, додека материјалните закони кои ја уредуваат оваа проблематика треба да бидат усогласени со оваа одредба од ЗИН. Сепак природата на надлежностите кои им се доверени на некои инспекторати (ДПаИ, ДИТруд, ДИЗ, ДИШЛ, ДСЗИ и други) ја наметнува потребата од вршење на ненајавен редовен надзор со оглед на тоа што доколку ИН биде извршен со претходна најава постои можност истиот да биде неефикасен, од причини што субјектите ќе настојуваат недостатоците да ги исправат или елиминираат само за потребите на инспекцискиот надзор, а не со намера да обезбедат континуирано почитување на законските одредби. Препознавајќи го овој пропуст при изработката на Законот, имајќи го предвид членот 23 алинеа 2 од ЗИН, како и некои меѓународни конвенции кои РМ ги има потпишано (Конвенција за трудова инспекција бр.81 на ILO) која ја обврзува РМ како земја потписник да го усогласи своето законодавство со нејзините одредби, наведените ДИ и понатаму вршат ИН без претходна најава, со цел да се обезбеди поголема ефикасност при вршењето на надзорот. Во врска со ова од големо значење е и воспоставување на систем кој ќе обезбеди тајност на информациите во врска со субјектите за кои е планирано да бидат предмет на ИН во наредниот период, меѓутоа ДИ немаат започнато со активности за воспоставување на ваков систем. Како резултат на ова раководните лица во неколку ДИ имаат констатирано повеќе случаи на нарушување

на тајноста на овие информации поради што ефектот од извршените надзори бил минимален и без заклучок за сторени прекршоци. Од извршените интервјуа со вработените во сите ДИ, недвојбена е оцената дека извршувањето на инспекциски надзор без најава е далеку поефикасно во однос на претходно најавениот инспекциски надзор.

Внатрешна контрола на квалитетот на извршениот инспекциски надзор

2.5. Со увидот во актите за систематизација и организација на работните места утврдивме дека поедини ДИ во согласност со своите потреби, имаат систематизирано одделенија или подрачни единици и во градовите во внатрешноста на земјата во кои се ангажирани мал број на вработени. Со оглед на тоа што овие лица остваруваат континуирано и долгогодишно извршување на ИН на географски непроменета локација со незначителна фреквентност на промените на субјектите предмет на надзор се јавува зголемен ризик од создавање на фамилијарност на инспекторите со субјектите на надзор. Препознавајќи ја ваквата состојба, а со цел обезбедување на реалност и објективност при вршењето на ИН во согласност со членот 5 од ЗИН, раководителите на ДИ во текот на годината организираат ротирање на инспекторите кои се работно ангажирани во истиот ДИ, меѓутоа во друга организациона единица (активност која во јавноста е популарно позната како „акција“). Според раководителите, а и од извршената контрола на предметите, овие активности доведуваат до констатирање на поголем број на прекршоци кои претходно не биле констатирани при редовните ИН со што се потврдува горенаведениот ризик. Поради ваквата состојба, Владата на РМ на 24.04.2012 г. има донесено Заклучок со кој од ДИ експлицитно се бара воспоставување на систем за внатрешна контрола во смисла на практикување на континуиран надзор на самите инспектори, преку праќање на втор инспектор со задача да провери дали првиот инспектор правилно и прецизно контролирал и доколку имало неправилности дали соодветно е казнет контролираниот субјект. По овој заклучок правилно постапиле ДУпрИ и ДИЗ кои имаат и долготрајна пракса на контрола на работењето на инспекторите. Дел од останатите ДИ имаат постапено по овој заклучок со вршење на само формална контрола на изработените записници од страна на инспекторите, а дел воопшто немаат постапено во врска со овој заклучок. Невоспоставената функција на внатрешна контрола од страна на ДИ, значително ја зголемува можноста од неефикасност при извршувањето на ИН и непочитување на начелото на еднаквост, непристрасност и објективност како што е дефинирано во членот 5 од ЗИН.

Постапување по претставки од заинтересирани странки

2.6. Вонредниот инспекциски надзор⁵ се дефинира како ненајавен надзор кој се реализира врз основа на иницијатива поднесена од државни органи, физички или правни лица и по сомневање на инспекторот. Начинот на поднесување на иницијативата (представка) и обврската на органите на државната управа да постапат по истите е пропишан со Законот за постапување по претставки и предлози⁶. Од увидот во посетените ДИ утврдивме дека не постои унифициран и со акт пропишан начин за утврдување на надлежноста на ДИ во врска со предметот на примената претставката, при што за надлежноста во врска со претставката во зависност од органот одлучува директорот, лица од стручните административни служби или самите инспектори на кои им се доставени претставките. Во зависност кое лице решава за надлежноста на ДИ за постапување по претставките, констатиравме случаи на постапување по претставки по кои ДИ нема надлежност што доведува до непродуктивно зголемување на бројот на претставки и има негативно влијание врз исполнувањето на годишната програма за работа или можност од непостапување по претставки по кои ДИ има надлежност за постапување и препраќање на истите кај други органи, што за резултат има неизвршување на јавниот интерес согласно на член 4 од ЗИН.

Од извршениот увид во предметите по кои постапил ДИ, утврдивме дека инспекторите генерално го почитуваат рокот за постапување по претставките кој во согласност со член 9 од Законот за постапување по претставки и предлози изнесува од 15 до 30 дена во зависност од сложеноста на предметот. Сепак, со оглед на тоа што ДИ (со исклучок на ДПАИ), не ги упатуваат инспекторите на извршување на ИН со издавање на налог, не бевме во можност да ја потврдиме реалноста и објективноста на датумите за постапување по претставките кои се наведени во изработените записници за извршен надзор од страна на инспекторите. Од друга страна оваа законска одредба е несоодветна за ДИ како што е ДИГУ, каде што природата на претставките (незаконска изградба, непланска или самоволна адаптација на градежни објекти и разни други видови на самоволно однесување) е таква што неопходна е брза интервенција од страна на надлежните органи. Констатиравме дека кај овој ДИ инспекторите ги препраќаат претставките до надлежните органи на истекот од максимално дозволеният законски рок од 30 дена без притоа да го известат подносителот дека има право повторно да се обрати до ДИ во случај ако е

⁵ член 32 од Закон за инспекциски надзор

⁶ член 5 алинеа 2 од Закон за постапување по претставки и предлози

незадоволен од одлуката на надлежниот орган. Ваквата пракса создава ризик од нанесување на непоправлива, или тешко поправлива штета од страна на прекршителите, која не може да се санира, или санацијата да биде оптоварена со значителни и неоправдани финансиски вложувања, а ДИ и надлежните органи не успеваат во сите ситуации благовремено да го санкционираат самоволното однесување на поединци.

Препораки

1. Од извршените интервјуа со инспекторите во сите ДИ, а особено во инспекторатите кои имаат голем број на обврски по законски прописи во своја надлежност, скоро едногласно беше оценато дека изработката на детални инструкции за постапување би го подобриле квалитетот и ефикасноста во работењето, со потенцирање на користа за инспекторите со помало работно искуство како и во поглед на усогласувањето на ставовите во врска со толкувањето на поедини спорни законски одредби од страна на инспекторите. Поради ова ДИ треба да го зголемат ангажманот во врска со подготовката на квалитетни инструкции врз база на долгогодишното практично искуство. Доколку раководните лица на ДИ сметаат дека е потребно, да се преземе иницијатива за промена на одредбите од ЗИН кои евентуално ги ограничуваат можностите на ДИ за превземање на наведените активности.
2. Зајакнувањето на превентивната функција на ДИ е задача на која одговорните лица во инспекторатите мора континуирано да работат со цел да се избегне користењето на репресивните мерки како средство за почитување на одредбите во законските прописи. Во таа насока потребно е ДИ да ги утврдат обврските кои ги имаат субјектите на надзор и истите да бидат навремено информирани за нив. Со цел избегнување на недоразбирања потребно е за истото да биде информиран и носечкиот кадар - инспекторите. За поголем и полесен пристап на субјектите на надзор до овие информации препорачуваме употреба на современите електронски средства за размена на информации (web страни или e-mail).
3. Со оглед на комплексноста на материјата врз која имаат надлежност за постапување, одговорните лица во ДИ да спроведат соодветни анализи со цел да се утврди можноста од стратификација на обврските на инспекторите по поедини законски прописи или групи на закони.
4. ДИ да отпочнат со активности во врска со воспоставувањето на систем кој ќе обезбеди тајност на информациите за планираните инспекциски надзори. Во насока

на обезбедување на максимална ефикасност при вршењето на ИН, потребно е да се отпочне и со процедура за усогласување на ЗИН со материјалните закони.

5. ДИ без одлагање, доследно и целосно да го испочитуваат Заклучокот на Владата на РМ донесен на 57-та седница одржана на 24.04.2012 година и да извршат воспоставување на ефикасен и континуиран систем на внатршна контрола на работењето на инспекцискиот кадар.

6. Одговорните лица во ДИ да обезбедат објективна процена на надлежноста на ДИ во поглед на постапување по примените претставки од страна на заинтересираните правни и физички лица. Директорот на ДИГУ да преземе мерки за подобрување на ажурноста на инспекторите во препраќањето на претставките и приемот на известувањата во врска со постапувањето од надлежните органи како и да го подобри известувањето на подносителите на претставките.

3. Согласно член 17 од ЗИН, инспекциските служби задолжително треба да водат посебна евиденција за видот, бројот и резултатите од спроведените инспекциски постапки – инспекциска статистика. Формата, содржината и начинот на водење на инспекциската евиденција е пропишан со Правилникот за формата, содржината и начинот на водење на инспекциската евиденција⁷. Од анализа на овој акт и извршениот увид во Годишните извештаи и останатата документација утврдивме дека ДИ немаат воспоставено евиденција на начин пропишан со наведената законска регулатива.

Состојби и недостатоци во врска со начинот на водењето на инспекциската статистика

3.1. Како што може да се види од табелата во Прилогот бр.2 кај ДИ се јавува состојба на неунифицираност при евидентирањето на извршените редовни, вонредни и контролни инспекциски надзори, односно во годишните извештаи на некои ДИ опфатот и обемот на инспекцискиот надзор е претставен само преку податок за вкупниот број на извршени надзори без да се изврши поделба на бројот на редовни, вонредни и контролни надзори согласно на член 32 од ЗИН. Прикажаната евиденција на бројот на спроведени ИН кај ДИ се базира врз бројот на изработени записници кај посетените субјекти предмет на ИН од страна на инспекторите. Ваквиот начин на евидентирање создава проблеми во врска со споредливоста на прикажаните податоци меѓу инспекторатите од причини што во пракса се среќаваат случаи каде

⁷ Сл. Весник на РМ 165/11

инспекторите во поедини ДИ изготвуваат записници за извршен ИН за субјектот кој бил предмет на надзор, независно од бројот на контролирани закони при вршењето на истиот, додека кај други кај еден ИН се изработуваат повеќе записници во согласност со бројот на законски прописи по кој постапил инспекторот, што доведува до прикажување на повисок број на извршени надзори.

Во наведениот Правилник⁸ во насока на остварување на функцијата за водење на инспекциска статистика предвидено е да се водат неколку различни видови на уписници. Од особено значење е оваа евиденција да биде централизирана, целосна, прецизна и лесно достапна за заинтересираните страни и да содржи информации со чија помош би се унапредила работата на ДИ. Задачата да се водат овие уписници во пракса е доделена на архивите (писарниците) на соодветните ДИ. Од извршените истражувања кај ДИ, не добивме доказ дека сите ДИ започнале со пополнувањето на овие уписници (УП1, УП2) како и Обрасците Изип1 и Изип2, како и дека истото се врши на начин кој е пропишан во овој Правилник. Од друга страна дел од ДИ поради поедноставувањето на постапката за прием и постапување по предметите, водењето на оваа евиденција го имаат децентрализирано и надлежноста да ја водат евиденцијата ја имаат пренесено врз своите подрачни организациони единици. Ревизијата не обезбеди доволно докази дека сите предмети паралелно се евидентираат и во централната архива (писарница) на инспекторатот. Со анализа на наведениот Правилник, утврдивме дека не е предвидена обврска во уписниците да се наведе името на субјектот предмет на надзор, законот врз основ на кој е извршен надзорот ниту пак актот кој е прекршен во ситуација кога од страна на инспекторот е констатиран прекршок. Иако наведените информации се од значење при процесот на планирањето на субјектите на надзорот и проценката на ризикот, во ДИ не е воспоставена централизирана евиденција која на раководството ќе му понуди квалитетни информации и анализи во врска со извршените инспекциски надзори. Со оглед на ваквата состојба раководството на ДИ информациите од областа на инспекциската статистика ги обезбедува врз основа на интерната евиденција на инспекторите која рачно се пребројува од страна на вработени во ДИ.

Поради наведеното не сме во можност да потврдиме дека воспоставениот систем за евидентирање обезбедува унифицирани, целосни, точни и прецизни податоци кои на заинтересираните страни ќе им пружат квалитетни, лесно достапни, разбирливи и навремени информации, што е од значење за процесот на планирање на ИН за

⁸ Правилник за формата, содржината и начинот на водење на инспекциската евиденција како и содржината на извештаите од инспекциската статистика (Сл.весник на РМ 165/2011)

наредниот период и можноста за вршење на анализа на успешноста на работењето од страна на ДИ. Обезбедувањето информации по пат на рачно пребројување на интерната евиденција на инспекторите е процес кој може да ангажира значителни кадровски и временски ресурси и истовремено создава ризик да не бидат опфатени сите информации кои се предмет на интерес.

Едукацијата како инспекциска мерка

3.2. Како што е наведено во член 11 од ЗИН, инспекторот првенствено врши превентивна функција, а изрекува инспекциски мерки и санкции тогаш кога со превенирањето не е во состојба да ја оствари целта на надзорот. Во функција на постапување во согласност со ова начело, во материјалните закони како и во законите од кои произлегува надлежноста на ДИ да вршат ИН, воспоставена е инспекциската мерка едукација. Целта на оваа мерка е инспекторот или лица задолжени за тоа, на прекршителите на поголем број одредени законски одредби, да им укажат за направениот прекршок и за начинот на кој во иднина би требало да постапуваат, а со цел делото во иднина да не се повтори. Од наведеното произлегува, дека едукацијата е еднократна мерка и во случај на повторување на делото инспекторот е должен да изрече парична санкција или да поведе прекршочна постапка. Поради ова неопходно се јавува потреба од воспоставување на систем на евидентирање на субјектите кај кои инспекторот има спроведено постапка на едукација како и на законската одредба која е прекршена од страна на едуцираниот субјект. Од извршените интервјуа кај сите ДИ кои имаат ваква надлежност утврдивме дека немаат воспоставено централизиран систем на евиденција за извршените едукации и евиденцијата се води од страна на секој инспектор поединечно. Ваквата евиденција не обезбедува лесен и брз увид од страна на инспекторите, врз спроведените едукации над субјектите на надзор и за законската одредба за која при инспекцискиот надзор е констатиран прекршок. Како резултат на ова инспекторите и ДИ не располагаат со ефикасен систем со кој навремено ќе можат да ги детектираат субјектите предмет на надзор кои извршиле повторување на делото за кое еднаш веќе биле едуцирани, што доведува до ограничувања на инспекторите за изрекување на пропишаните репресивни казни мерки и влијае врз намалување на ефикасноста во поглед на остварување на основната функција на ДИ – постапувањето во согласност со одредбите од законските прописи од страна на субјектите предмет на надзор.

Во функција на подобрување на вака воспоставениот начин за евидентирање на планираните и реализираните ИН, како и резултатите од истите, Владата на РМ со

заклучок има формирано меѓуресурска група во која покрај директорите на инспекторатите членуваат и претставниците од МИОА, МФ, МЕ, МЖСПП, МЗЖВ, МОН, МТВ, МЛС и од Секретаријатот за европски прашања. Согласно заклучокот главна задача на оваа група е преземање на активности за утврдување и усогласување на процесите, процедурите документите и специфичните потреби на државните инспекторати во врска со имплементација на соодветно софтверско решение. Исто така одржани се и средби меѓу претставниците на државните инспекторатите кои имаат информатички системи односно ДПаИ, ДИТруд, ДИЗ и ДУпри на кои е разговарано за утврдување на капацитетите на информатичките системи со кои управуваат инспекторатите како и можноста и целисходноста на нивното наградување, дефинирање на капацитетите на информатичките системи и нивната усогласеност со подзаконскиот акт кој се однесува на евиденцијата.⁹ Од овие 4 инспекторати единствено ДУпри целосно го користи информатичкиот систем во секојдневното работење, при што од раководните лица и од инспекторите начелно беше искажано задоволство од начинот на кој системот е имплементиран. Информатичките системи на ДПаИ и ДИЗ само делумно се користат и тоа поради различни инфраструктурни проблеми, недоволна обученост на кадарот, недоволна хардверска опременост, но и поради некомплетност на системот, а ДИТруд воопшто не го користи својот информатички систем во секојдневното работење. Останатите ДИ немаат преземено активности во врска со имплементација на информатички систем.

Од наведеното очигледно е дека активностите, во овој дел од своето работење, кои ДИ ги имаат преземено во насока на обезбедување на квалитетна, лесно достапна и точна евиденција на резултатите од реализираните ИН се недоволни. Поради ова погоренаведените, како и состојбите и ризиците наведени во наодот 3.1. не се надминати.

Препораки

1. Инспекцискиот совет во соработка со ДИ да предложат измени во постоечкиот подзаконски акт со цел да обезбеди унифицираност и споредливост на податоците од инспекциската статистика кај ДИ, како и обезбедување на информации кои би придонеле за зголемување на квалитетот и ефикасноста на инспекциската работа особено во поглед на планирањето на ИН за наредниот период и анализа на резултатите од работењето.

⁹Правилник за формата, содржината и начинот на водење на инспекциската евиденција како и содржината на извештаите од инспекциската статистика (Сл.весник на РМ 165/2011)

2. ДИ да воспостават или да го зголемат капацитетот за централизирано водење на евиденцијата од областа на инспекциската статистика со посебен акцент врз зголемувањето на напорите за воведување на планираниот информатички систем. Во ваквиот систем, меѓудругото, задолжително да бидат имплементирани модули за автоматско евидентирање на бараните податоци од областа на инспекциската статистика. Имајќи во предвид дека едукацијата е еднократна инспекциска мерка задолжително да се воспостави навремена, целосна и точна евиденција за законскиот основ и субјектите на кои им е изречена оваа мерка и истата да биде лесно достапна до инспекторите.

Во оние инспекторати каде што има поголем број (процентуално или во апсолутни бројки) на вработени во администрацијата, кои не се директно вклучени во процесот на ИН, да се изврши нивно ангажирање за остварување на оваа цел.

4. Законот за инспекциски надзор во член 11 го воспоставува начелото на превенција како едно од основните начела на ИН според кое при вршењето на ИН, инспекторот првенствено врши превентивна функција која ДИ ја остваруваат преку инспекциската мерка едукација, предвидена во материјалните закони за прекршувања на законските одредбите кои имаат третман на помали прекршоци. Во останатите случаи кога се работи за потешки прекршувања на одредбите од законските прописи, како и во случај кога е констатирано повеќекратно прекршување на законските одредби за кои е пропишана мерка за едукација, инспекторот согласно ЗИН, Законот за прекршоци и соодветните материјални закони има обврска на прекршителот да му изрече прекршочна санкција – глоба во паричен износ, опомена, забрана за вршење на дејност, или на прекршителот во зависност од прекршокот, да му поднесе прекршочна пријава пред надлежниот суд или пред прекршочните комисији. За констатирани особено тешки прекршоци предвидено е и поднесување на кривични пријави против прекршителите. Во врска со почитувањето на соодветните одредби од законските прописи со кои се пропишани инспекциските мерки¹⁰ утврдивме поголем број на слабости и недостатоци и тоа во врска со: критериумите за одредување на висината на казните од страна на надлежните државни органи, правото на жалба, процесуирање на поднесените барања за прекршочни постапки и селективна примена на казнените одредби.

¹⁰ член 2 став 7 од Закон за инспекциски надзор, Сл. Весник на РМ 50/2010, 161/2010, 157/2011

Висина на казните и начин на нивното утврдување

4.1. Од страна на раководните лица и инспектори кај повеќе ДИ беше искажано незадоволство во поглед на висината на паричните глоби кои се пропишани во материјалните закони. Имено висината на глобите е пропишана во износи при чиешто одредување не биле земени во предвид фактори како што се големината на субјектот и приходите кои ги остварува во своето редовно работење¹¹. Како резултат на ова констатирани се случаи кога изречените казни се во висина која субјектот предмет на надзор нема способност да ја плати без да се наруши или оневозможи неговото редовно и успешно стопанисување. Од друга страна истите казни за субјектите кои остваруваат високо ниво на приходи во работењето не представуваат посебен финансиски товар, поради што овие субјекти се стимулирани да продолжат со прекршувањето на законските одредби. Како дополнителен проблем се јавува и состојбата која ја констатиравме во материјалните закони за поедини ДИ каде што висината на казните не е определена во прецизен износ и истиот е даден во рамка. За илустрација го посочуваме Законот за шуми согласно кој казните се движат според одделни видови прекршоци на следниот начин:

- прва група на прекршоци од 25.000 – 30.000 евра
- втора група на прекршоци од 15.000 – 20.000 евра
- трета група на прекршоци од 12.000 – 15.000 евра

За физичко лице според истиот закон казните се движат на следниот начин:

- прва група на прекршоци од 3.500 – 4.000 евра
- втора група на прекршоци од 2.500 – 3.000 евра
- трета група на прекршоци од 1.500 – 2.000 евра

Иако со ваквиот начин на пропишување на казните може да се препознае и обид за коригирање на состојбата која е опишана погоре во врска со негативното влијание на казните врз редовното работење на субјектот, тоа не е случај, од причини што распонот не е одреден во износ кој би создал значително подобрување на состојбата во овој поглед. Со оглед на тоа што не постојат прецизни насоки за начинот на

¹¹ Висината на паричните глоби кои се пропишани во материјалните закони се движи од 50 евра во денарска противвредност како најниска казна која се среќава во повеќе закони, па се до 150 илјади евра за тешки прекршоци по кои надлежност за постапување има ДИЖС

одредување на висината на казната, со вака дефинираните казни се создава можност за субјективизам при изрекувањето на казните.

Жалбена постапка

4.2. Во поглед на донесените решенија од страна на инспекторот, ЗИН во членот 43 на незадоволните субјекти им обезбедува право на жалбена постапка. По наводите во жалбата, се изјаснува трочлена комисија именувана од страна на министерот. Согласно начелото на субсидијарност пропишано во член 12 алинеа 2 од ЗИН, одредени прашања во врска со инспекцискиот надзор може да се уредуваат и со посебни закони, меѓутоа согласно член 69 од ЗИН законите со кои е уредена надлежноста на инспекторатите треба да се усогласат со одредбите на ЗИН до денот на започнувањето на неговата примена. Оваа обврска ја немаат исполнето ДКИ и ДИЛС, додека ДСЗИ во законската измена го нема прецизирано бројот на членови кои ја сочинуваат комисијата. Од страна на ДИТруд, по основ на извршена анализа врз повеќе законски прописи, утврдено е дека ЗИН, Законот за основање на државна комисија за одлучување во управна постапка и Законот за општа управна постапка на различен начин го имаат регулирано прашањето кој орган има надлежност за постапување и одлучување по жалба на решение на инспекторот за труд. Ваквата состојба доведува до правна несигурност и неинформираност на жалителите во поглед на тоа кој орган е надлежен за постапување по доставената жалба и чие решение се смета за конечно и извршно.

Неусогласеност во законската регулатива со која се пропишани казнените мерки

4.3. Констатираме дека постои неусогласеност во казнената политика која е пропишана во членовите 15 и 38 од Законот за прекршоци и одредбите на материјалните закони во врска со изрекувањето на прекршочни санкции. Имено наведениот член од Законот за прекршоци предвидува максималната казна за физички лица да не надминува 1.000 евра во денарска противвредност, за одговорно или службено лице во правниот субјект како и за трговец поединец да не надминува 2.000 евра во денарска противвредност а за правно лице паричната казна не може да надминува 5.000 евра во денарска противвредност. Од друга страна во дел од материјалните закони по кои постапуваат ДИ висината на паричните казни кои се предвидени за констатирани прекршоци се неколкукратно повисоки. Ваквата состојба не е во согласност со член 154 од Законот за прекршоци, според кој

државните органи имале должност во рок од 12 месеци по влегувањето во сила на овој закон да ги усогласат законите во кои се пропишани прекршочни санкции со прекршочните санкции пропишани со ЗП. Наведеното не е направено од страна на ДИ, ниту пак при усвојувањето на законските прописи и измените во постојната регулатива кои се случиле по донесувањето на овој Закон се имала предвид оваа одредба. Утврдивме дека прекршочните судови, за предметите за кои имаат надлежност да одлучуваат, практикуваат да изрекуваат парични казни во согласност со наведената одредба од ЗП и тоа во висина од 50 до 200 евра во денарска противвредност односно минимално предвидениот износ, или изрекуваат само опомена. Како резултат на ова во поголем број на случаи, прекршителите, поради можноста судовите да пресудат понизок износ на парична казна во однос на предвидениот со материјалните закони, се одлучуваат да ја одбијат понудената постапка за порамнување. Поради тоа што постапката за порамнување е предвидена со цел да се намали бројот на предмети пред надлежните судови¹², ваквата состојба е контрапродуктивна и има за ефект зголемување на бројот на предмети за постапување од страна на надлежните судови. Висината на износот на паричните казни кои ги изрекуваат судовите не обезбедува уверување дека прекршителите во иднина нема да го повторат постапувањето во спротивност на одредбите од законските прописи.

Застарување на поднесени барања за прекршочни постапки

4.4. Документиравме поголем број на случаи за кои инспекторите при извршениот ИН утврдиле дека субјектите сториле прекршок за кој согласно на материјалните закони се предвидени казнени одредби, за кои од страна на судовите не е постапено во предвидениот рок од 2 години согласно Законот за прекршоци, со што се создадени услови за застарување на предметите. Со анализа на овие предмети утврдивме дека известувањата од судовите до надлежниот ДИ се испраќани по неколку или само еден ден од застарувањето на предметите, без притоа да се даде суштинско објаснување за причините поради кои е дојдено до застарувањето. Ваквите случаи се среќаваат кај најголем дел од инспекторатите, а особено кај ДИЗ, ДПаИ, ДИТруд,

¹² Согласно на член 46 од Законот за прекршоци, а со цел постигнување на согласност меѓу сторителите на прекршоците и надлежните органи и избегнување на водење на прекршочна постапка пред надлежниот орган односно прекршочен орган, предвидени се постапките на посредување и порамнување. Како што е предвидено во законот надлежните државни органи кои се овластени за поведување на прекршочна постапка се должни да предложат на сторителот на прекршокот постапка за порамнување пред да поднесат барање за прекршочна постапка. Во случај прекршителот да го признае делото и да прифати порамнување, инспекторот има обврска на прекршителот да му издаде платен налог со парична казна која е намалена за 50% во однос на пропишаната

ДИТпорт и други. Иако во правниот акт за систематизација и организација на работата на некои ДИ се предвидени организациони единици за правна поддршка на инспекторите, барањата за поведување на прекршочна постапка најчесто се подготвуваат од самите инспектори кои немаат соодветна стручна подготовка за овој вид на работен ангажман, при што дел од барањата се изработени со грешки, пропусти и недостатоци и не ги содржат сите елементи кои се пропишани во членот 81 од Законот за прекршоци (не е наведен МБ на субјектот, жиро сметката, не е назначен часот на вршење на надзор, констатиран недостаток на цврсти докази итн). Ваквите барања вообичаено од страна на надлежните органи се враќаат во ДИ за комплетирање со што значително се оддолжува постапувањето по истите и се придонесува за застарувањето на предметите, а во случај кога е констатиран недостаток на докази истите се отфрлаат како неосновани. Поради слабо развиениот систем за следење на статусот на поднесените барања и евидентирање на резултатите од ИН и практика на судовите нередовно да ги известува ДИ за исходот од поднесените пријави, повеќето ДИ не располагаат со точна информација за бројот на застарени предмети, со исклучок на ДИТпорт кој во својот годишен извештај за 2011 година има наведено број од 203 застарени прекршочни пријави. Ваквата состојба има влијание врз перцепцијата на прекршителите во поглед на ефикасноста на ДИ и го зголемува ризикот од непостапување по одредбите од законските прописи и повторување на констатираните прекршоци. Во врска со констатираната состојба на застарување на поднесени барања за поведувања на прекршочна постапка, во 2011 година извршени се измени во Законот за прекршоци со кои е извршено зголемување на периодот за кој настапува застарување на барањата од 2 на 6 години. Поради краткиот период од воведувањето на оваа мерка до реализацијата на оваа ревизија не ни беа достапни на располагање доволно информации од кои би можеле да донесеме заклучок за ефектите од оваа мерка.

Нееднаква примена на казнените одредби

4.5. Од извршените детални тестирања на предметите кои ни беа дадени на увид во ДИТИ, документиравме повеќе случаи на прекршување на Законот за минерални суровини и други законски и подзаконски акти (вршење на експлоатација на минерални суровини само врз основ на поднесено барање до МЕ, но без договор за концесија, извршено префрлање на договорот за концесија за експлоатација на минерални суровини на друго правно лице без одобрение од МЕ, констатирани безбедносни недостатоци кои можат да доведат до сериозни последици по животот и

здравјето на вработени лица итн) за кои не се преземени казнени мерки предвидени со наведените акти. Ваквата состојба како и состојбата наведена во наодот 2.1, создаваат можност од селективност при спроведувањето на казнената политика и не обезбедува рамноправност и еднаквост на субјектите предмет на надзор при спроведувањето на инспекциските постапки.

Препораки:

1. ДИ во координација со Инспекцискиот совет и Владата на РМ да предложат измени во законската регулатива која ја покрива казнената политика, притоа висината на казните да се одредува респектирајќи ја големината на субјектот и способноста истиот да продолжи со редовното работење. Висината на казните да биде изразена на начин која нема да дозволува субјективизам меѓу инспекторите и прекршителите во врска со висината на износот кој ќе биде изречен како казнена мерка.
2. Да се изврши целосно усогласување на материјалните закони со одредбите на ЗИН на начин како што е пропишано во овој законски акт со цел елиминирање на правната несигурност во врска со органот кој е надлежен за постапување по поднесените жалби.
3. Да се покрене иницијатива од страна на ДИ во врска со надминување на неусогласеноста на материјалните закони и Законот за прекршоци во делот на казнената политика во правец со што би се реализирала основната цел од воведувањето на постапката за порамнување - намалување на бројот на барања за поведување на прекршочна постапка кои се поднесуваат пред надлежните органи.
4. ДИ да извршат анализи за можностите и потребата од зајакнување или воспоставување на организациона единица со надлежност на инспекторите да им пружи правна помош и поддршка во поглед на подготовката и статусот на поднесените барања за покренување на прекршочни постапки.
5. Согласно законската регулатива предвидено е инспекторите да вршат заеднички надзори кои се организираат од страна на повеќе инспекциски служби. Согласно ЗИН¹³ за поголема ефикасност на ДИ и нивна меѓусебна координација предвидено е формирање на Инспекциски совет како постојано меѓуресорско тело. Неговиот делокруг на работа се состои во координација на работата на инспекциските служби, разгледување на работи во врска со работењето на службите, стручно оспособување и усовршување на инспекторите, како и

¹³ член 16 од Закон за инспекциски надзор (Сл.весник на РМ 50/2010)

примена на законската и подзаконската регулатива во врска со инспекцискиот надзор. Поради непрецизности во законската регулатива утврдивме дека ова тело се соочува со потешкотии во неговото работење.

5.1. Предвидените широки овластувања на Инспекцискиот совет ја потенцираат важноста и значењето на улогата на овој орган, а од извршените интервјуа со раководните лица во ДИ, ни беа потенцирани очекувањата за вклучување на Инспекцискиот совет во координирањето на заедничките настапи на ДИ, развивањето на софтверски решенија, усогласувањето на законските прописи и други прашања чие унифицирано решавање значително би влијаело врз квалитетот и ефикасното спроведување на инспекцискиот надзор.

Од документацијата која ни беше на располагање утврдивме дека официјално Инспекцискиот совет започнал со работа во текот на 2012 година, но се соочува со одредени потешкотии кои негативно влијаат врз можноста од извршување на неговите надлежности односно функционирање. Причината за овие потешкотии произлегуваат од непрецизната одредба во ЗИН¹⁴ која се однесува на изборот на членови кои треба да го сочинуваат ова тело односно дали и кои лица треба да ги претставуваат инспекциските служби кои се организирани како единици (сектори или друг облик на организација различен од ДИ¹⁵) во рамките на другите органи на државната управа и единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје при што со буквално постапување по оваа одредба на состаноците на Инспекцискиот совет треба да присуствуваат и поголем дел од министрите во Владата на РМ. Со оглед на тоа што вкупниот број на органи кои имаат инспекциски надлежности изнесува преку 30 наведената состојба негативно влијае врз можноста за редовно и нормално функционирање на Инспекцискиот совет на начин на кој е предвидено со ЗИН. Од увидот во нацрт записниците од одржаните две седници на советот не добивме потврда дека на истите е усвоен Деловникот за работа на советот кој претходно е изработен од страна на ДУпрИ.

Препорака:

Со оглед на значењето кое Инспекцискиот совет го има врз координирањето на заедничките настапи на ДИ, развивањето на софтверски решенија, усогласувањето на

¹⁴ член 16 став 3 и 4 од Закон за инспекциски надзор, (Сл.весник 50/2010 година, Сл.весник 157/2011)

¹⁵ Забелешка: Инспекциските служби како што е наведено во законот се организирани како инспекторати, организациони единици во рамките на другите органи на државната управа и единиците на локалната самоуправа и градот Скопје.

законските прописи, одговорните лица да покренат иницијатива за надминување на констатираните недостатоци во ЗИН во насока на обезбедување на услови за нормално, редовно и ефикасно функционирање на овој орган во согласност со надлежностите кои му се доверени со законските прописи.

6. Со цел обезбедување на ефикасно, квалитетно и навремено извршување на инспекцискиот надзор, ДИ имаат потреба од оптимална и соодветна кадровска структура на вработените лица. Бројот на вработени лица во ДИ се одредува преку актите за систематизација и организација на работните места кои со оглед на тоа што ДИ немаат статус на самостојно правно лице, се дел од соодветните акти на министерствата во чиј состав се наоѓаат. Од увидот во состојбата со вработеноста во ДИ утврдивме дека бројот на вработени не е утврден врз основ на извршени анализи или воспоставени критериуми за реалните потреби на ДИ, некои ДИ имаат проблеми во врска со недоволен број на инспекциски кадар, несоодветен сооднос меѓу инспекторите и административните работници како и неповолна старосна структура.

Состојба со вработеноста во ДИ и анализа на соодносот меѓу инспекторите и администрацијата

6.1. Бројот на вработените лица во ДИ е одреден во актите за систематизација и организација на работните места кои се дел од соодветните акти на министерствата во чиј состав се наоѓаат инспекторатите поради што раководните лица во ДИ немаат овластување да извршат измена на овој акт во согласност со своите согледувања и за истото мора да добијат согласност од страна на надлежното министерство. Не добивме уверување дека при подготовката на актите за систематизација и организација на работните места ДИ или надлежните министерства имаат извршено анализи или воспоставено критериуми врз основа на кои може да се одреди реално потребниот број на инспектори и административен кадар на ниво на ДИ и нивната стручна подготовка (број на инспектори на одреден број субјекти на надзор, територијаната покриеност или некој друг критериум во зависност од спецификите на соодветниот инспекторат).

Од извршените анализи на актите за систематизација и организација на работни места се наметнува заклучокот дека не е извршено пополнување на сите предвидени работни места, особено на дел од раководните позиции, при што овие работни задачи ги извршуваат лица кои немаат решение за распоредување на раководно место. Некои ДИ (особено ДИЛС, ДИТИ, ДГУИ како и подрачни оддленија на ДИТруд, ДИЗ,

ДПаИ) кадровски не се екипирани во согласност со предвидениот број на инспектори како што е предвидено во актите за систематизација. Со цел подобро извршување на инспекцискиот надзор, кај ДИ се јавува потреба од ангажман на лица со стручна подготовка (правници, економисти, геодети итн) кој често не е поврзан со извршувањето на основната функција на конкретниот инспекторат. Логистичките служби како што се службите за човечки ресурси, информатичка технологија, материјално и финансиско работење, архива и други, се извршуваат од страна на вработените во ресорните министерства што создава секојдневни проблеми во врска со навремената комуникација. Наведеното го доведува во прашање капацитетот на ДИ да вршат навремен, квалитетен и сеопфатен ИН, што е од исклучително значење со оглед на значајноста и квантитетот на законските надлежности кој овие инспекторати го имаат.

Како што може да се види од прикажаните информации во табелата број 2 некои ДИ се соочуваат и со проблем во врска со неповолниот сооднос на вработени кои извршуваат административни задачи и немаат соодветна стручна за вршење на ИН, во однос на вработените кои се непосредно ангажирани на работни задачи околу извршувањето на ИН (инспекторски кадар). Оваа состојба е особено евидентна организационите единици на ДИ во внатрешноста на земјата (ПЕ на ДПаИ и ДИТруд во Тетово, Гостивар) каде што во просек на еден вработен инспектор се вработени и до 3 лица во администрацијата, ја доведува во прашање потребата и продуктивноста на овие лица.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Табела бр.2

Број на вработени во ДИ														
ДИ	ДДИ	%	ДПаИ ¹⁶	%	ДИТИ	%	ДИЗ	%	ДИШЛ	%	ДСЗИ ¹⁷	%	ДПри	%
Раководители ¹⁸	2	20%	11	4%	7	23%	7	6%	4	16%	17	25%	7	9%
Инспектори	3	30%	156	62%	15	48%	89	74%	19	76%	18	27%	51	68%
Други вработени	5	50%	85	34%	9	29%	24	20%	2	8%	32	48%	17	23%
Вкупно	10		252		31		120		25		67		75	
ДИ	ДИТруд ¹⁹	%	ДИЛС	%	ДУпри	%	ДИ Тпорт	%	ДИГУ	%	ДКИ	%	ДИЖС	%
Раководители	6	4%	/		5	15%	1	2%	/		1	7%	1	5%
Инспектори	105	63%	1	50%	26	79%	28	68%	6	32%	5	33%	17	81%
Други вработени	55	33%	1	50%	2	6%	12	30%	13	68%	9	60%	3	14%
Вкупно	166		2		33		41		19		15		21	

Кај ДПаИ, ДДИ, ДИЗ, ДИТруд, ДИТИ, ДИТпорт како проблем се јавува и неповолната старосна структура на инспекторскиот кадар односно во релативно краток временски период дел од вработените ќе ги исполнат условите за остварување на правото за пензионирање со што ќе се доведе во прашање извршувањето на работните задачи од страна на ДИ (квантитативно и квалитативно). Доколку ДИ не извршат навремено пополнување на потребниот број на вработени, ќе се создадат услови за намалување на обемот на работните задачи и пренесување на знаењата на помладите колеги, што ќе доведе и до намалување на ефикасноста на извршениот надзор. Во случајот на ДДИ доведен е во прашање и кадровскиот континуитет и самото опстојување на оваа институција.

¹⁶ Во Информацијата од координаторот на ИС бројот на други вработени во ДПаИ е 109 и се разликува од документацијата која ја добивме.

¹⁷ Бројот на вработени во ДСЗИ се разликува во бројот на инспектори односно во информацијата од ИС наведени се 25 вработени инспектори, додека во табеларниот преглед добиен во ДСЗИ наведени се 18 советници инспектори. Оваа разлика е компензирана во бројот на други вработени односно во информацијата од ИС наведени се 25 лица, во прегледот од ДСЗИ наведени се 32 вработени лица.

¹⁸ Во бројката не се вклучени директорите на ДИ.

¹⁹ Од страна на ДИТруд добиени се три документи во кои се јавуваат значителни разлики во прикажаниот број на вработени, поради што искажуваме резерва во однос на податокот наведен во табелата

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 56

Стручна подготовка

6.2. Во законските прописи (ЗИН и материјалните закони) со кој се уредува работењето на ДИ, постојат значителни разлики во поглед на работното искуство, степенот на образование и стручната подготовка која се бара за вработување на работно место со инспекторски овластувања во соодветната инспекциска служба.

Во материјалните закони за ДИЗ, ДПаИ, ДДИ, ДКИ, ДИЛС, ДИТпорт не е предвидена стручната подготовка која треба инспекторите да ја имаат, додека вакви ограничувања се содржани во законите за ДИШЛ, ДИТИ, ДЗСИ, ДУпрИ, ДИТруд. Степенот на образование кој треба да го имаат инспекторите не е утврден единствено за ДДИ.

Ова укажува дека постои нееднаков пристап во поглед на законските решенија за утврдување на видот и степенот на образование како и работниот стаж за инспекторите со што во рамките на инспекциските служби се создаваат разлики во статусот на инспекторите и се остава можност нерегулираните прашања да се решаваат со подзаконски акти. Ваквата состојба доведува до ангажман на лица без неопходното работно искуство или стручна подготовка успешно да одговорат на работните обврски кои, кај поедини ДИ можат да бидат многу специфични и да бараат стручни квалификации од точно одредена област.

Препораки:

1. Ресорното министерство да го определи бројот на работни места (раководен кадар, инспектори и администрација) во ДИ врз основа на извршени анализи и воспоставени критериуми со што би се обезбедил оптимален број на вработени кој ќе одговори на потребата од вршење на квалитетен ИН со репрезентативен опфат на субјектите предмет на надзор. Оние ДИ кај кои е констатирана предимензионираност на актите за систематизација и организација, да преземат чекори за корекција на ваквата состојба.

2. ДИ да ги согледаат реалните потреби од дополнителен број на вработени притоа имајќи го предвид соодносот на инспекциски и административен кадар како и старосната структура на вработените и да се разгледаат можностите за подобрување на кадровската екипираност и ангажираноста на кадарот со префрлање на вработени кои ги исполнуваат стручните услови за вработување во ДИ од органи во кои е констатирана превработеност, со цел подобрување на капацитетите на ДИ во поглед на квалитетот и опфатот при вршувањето на ИН.

3. При изработката на законските и подзаконските прописи да се елиминираат нееднаквите законски решенија во поглед на минимално потребното работно искуство и да се има во предвид потребата на ДИ за ангажман на лица кои целосно, успешно и компетентно ќе можат да одговорат на специфичните потреби на инспекторатите.

7. Согласно ЗИН²⁰ инспекторите имаат право и должност на стручно оспособување во извршување на своите работни задачи во согласност на Годишната програма за специјализирана обука во областа на инспекцискиот надзор. Исклучително големиот број на законски²¹ и подзаконски прописи по кои постапуваат ДИ, честите измени на истите и потребата од користење на соодветна опрема при вршење на надзорот наметнува потреба од воспоставување на систем и организирање на континуирани обуки за надградба на знаењата на инспекторите во ДИ. Од увидот во бараната и примена документација утврдивме дека само 2 од 14 ДИ ја имаат донесено наведената програма за обука, а од извршените разговори се потврди потребата од домашни обуки и размена на меѓународни искуства. Утврдивме и потреба од зачестени средби на ниво на ДИ со цел усогласување на примената на одредбите од законските прописи.

7.1. Законот за инспекциски надзор во член 18 став 5 и 6, потребата од обука на инспекторите ја утврдува како право и должност на стручно оспособување за извршување на работните задачи во согласност со годишната програма за специјализирани обуки во областа на инспекцискиот надзор која по предлог на директорот на инспекторатот ја донесува министерот најдоцна до 31 декември во тековната година за наредната година. Од добиената документација и извршени разговори со надлежните во инспекторатите утврдивме дека вакви програми за обуки имаат донесено само Државниот пазарен инспекторат и Државниот санитарен и здравствен инспекторат додека најголем дел од останатите инспекторати ги имаат планирано своите потреби за обуки како дел од Годишните програми за работа на инспекторатите. Од извршените прелиминарни истражувања, увид во доставената документација за спроведените обуки и извршените разговори и интервјуа со одговорните лица и вработени во инспекторатите, утврдивме дека и покрај констатираните потреби за континуирана стручна обука на вработените особено за вработените со понизок степен на работно искуство, поголемиот број на ДИ (со

²⁰ член 18 од Закон за инспекциски надзор

²¹ табела бр.1

исклучок на ДИТруд и ДИЖС) го имаат запоставено овој дел од работењето и не организираат вакви обуки, поради континуираниот недостаток на средствата кои се потребни за организирање на обуките.

Со увид во доставените програми и извршените разговори со раководните лица на инспекторатите и инспекторите констатиравме дека потребата од обуки во најголем дел се однесува на примената на законските прописи по кои инспекторатите се надлежни да постапуваат како и измените по истите во насока на остварување на основната цел на ИН, надзор над примената на законите и прописите како и изрекување на инспекциски мерки и санкции со цел за отстранување на утврдените неправилности. Ваквата потреба е уште поголема имајќи го во предвид фактот дека поголемиот број инспекторати не се консултирани при донесување на законските и подзаконските прописи од соодветната област на надзор. Покрај неопходноста од редовни обуки за примена на соодветните материјални закони по кои постапуваат инспекторатите, а со цел усогласување на ставови меѓу инспекторите при вршење на надзорот и изрекување на мерки, кај сите инспекторати (со исклучок на ДУпрИ), беше изразена потребата од обуки во делот на управната постапка која го регулира постапувањето на инспекторите при поднесувањето на барања за покренување на прекршочни пријави до надлежните државни органи.

Потребата од обука е особено неопходна кај државните инспекторати кои при вршење на инспекциски надзор имаат потреба да користат опрема. Ваква потреба утврдивме кај ДИТИ и ДИЗ. Особено загрижува фактот што кај ДИТИ постои опрема (за мерење на интензитетот на електричната енергија) која не може да се користи заради недоволна едуцираност на кадарот. Потребата од обука особено е неопходна и кај ДИЗ во делот на фито-санитарната инспекција која започнува да се воспоставува во внатрешноста на земјата, со оглед на тоа што овој тип на надзор за прв пат се организира во нашата земја.

Како позитивно искуство во делот на континуирани обуки го истакнуваме ДИТруд кој има учествувало на значајни обуки во областа на работните односи, а особено во делот на безбедност и заштита при работа, како и ДИЖС кој е единствениот инспекторат кој остварува активна меѓународна соработка и заедно со ДИТпорт има аплицирано и ќе користи финансиска поддршка за обука и прилагодување на законодавството од инструментот за прет - пристапна помош ИПА.

Од горенаведената состојба може да се констатира дека инспекторите имаат потреба од обуки како во делот на примена на законите од својата област на надзор така и во делот на управната постапка. Како резултат на наведените ограничувања во капацитетите на инспекторатите за организирање на обуки се јавува ризик од нееднаква примена на законите од страна на инспекторите при вршење на инспекцискиот надзор имајќи ја во предвид бројноста на законите по кои постапуваат како и честите измени по истите и спроведување на инспекциски надзори кои нема да дадат целосно уверување во насока на почитувањето на одредбите од законските и подзаконските прописи од страна на субјектите на надзорот.

Препорака

Директорите на државните инспекторати согласно законските надлежности од ЗИН редовно да подготвуваат Годишна програма за специјализирана обука од областа на инспекцискиот надзор и како предлог да ја достават за усвојување до надлежниот министер. Министерите во чии рамки се државните инспекторати да ги препознаат најнеопходните потреби на ДИ и да алоцираат средства потребни за организација на обуки и консултативни средби на инспекцискиот кадар со што ќе се придонесе и за усогласување на ставовите помеѓу инспекторите по однос на толкувањето на законските прописи по кои постапуваат.

8. Финансирањето на државните инспекторати како органи во состав на министерствата е планирано во рамки на буџетите на министерствата преку посебни буџетски програми наменети за инспекторатите или како дел од други буџетски програми на министерствата. Поради недоволно обезбедени средства кај ДИ се јавува недостаток на канцелариски материјали и опрема за секојдневно работње, специфична опрема за инспекциски надзор како и лоши просторни услови и друго. Според надлежните лица во ДИ ваквата состојба е резултат на нереализираните барања за потребни финансиски средства кои ги доставуваат до ресорните министерства како и неможноста на ДИ самостојно да располагаат со одобрените средства.

8.1. Планирањето на потребните средства за финансирање на работењето на инспекторатите се врши врз основа на барање за потребни финансиски средства кое надлежните министерства им го доставуваат на инспекторатите во форма на извадок

од буџетскиот циркулар. Од извршениот увид и спроведените разговори со одговорните лица во инспекторатите утврдивме дека потребата од финансиски средства во текот на една година државните инспекторати ја утврдуваат врз основа на проценка на потребните средства за реализација на Годишната програма за работа како и одобрените средства од страна на министерството за претходната година. Ваквиот начин на планирање го констатиравме само кај пет инспекторати кои во текот на 2011 година имаат доставено финансиски план на барање на надлежното министерство. ДИ не добиваат известување за средствата со кои располагаат од надлежното министерство, по донесување на Буџетот на Република Македонија.

Со увид во Буџетот на Република Македонија за 2011 година²² утврдивме дека финансирањето на дел од инспекторатите односно финансирањето на седум ДИ (ДДИ, ДПаИ, ДИШЛ, ДИЗ, ДИТ, ДСЗИ и ДИЖС) се врши преку посебни буџетски програми наменети за овие инспекторати, додека останатите седум ДИ (ДУИ, ДИТИ, ДИГ, ДКИ, ДИТра, ДПрИ и ДИЛС) се финансираат како дел од други буџетски програми на министерствата во чиј состав се. И покрај тоа што овие средства се планирани за потребите на инспекторатите во посебни буџетски програми, со истите во најголем дел управува надлежниот министер при што во пракса од планираните средства само помал процент се користи за потребите на ДИ. Од извршените разговори со директорите добивме сознанија дека само кај дел од инспекторатите директорите се овластени да извршуваат расходи за тековни трошоци (гориво и поправка на возила) додека за користење на останатите планирани средства за инспекторатите одлучува министерот. Ваквата состојба резултира со проблеми на кои наидуваат ДИ во секојдневното работење, особено во однос на обезбедување на неопходни средства за тековното работење на ДИ и земање на примероци (мостри) доколку во постапката на инспекциски надзор тоа е потребно. Ваквата состојба има значајно влијание врз квалитетот на инспекциските надзори.

Возила, материјали, опрема и просторно сместување

8.2. Недостатокот на средства со кој се соочуваат ДИ предизвикува проблеми во врска со недоволниот број на возила, од кои дел се застарени и нередовно одржувани. Ваквата состојба постои подолг временски период, особено кај ДИТИ, ДИТруд, ДИЛС, ДПрИ, ДУпрИ што создава значителни проблеми во врска со навременото извршување на ИН. Во ДУпрИ, ДПрИ но и во други ДИ, инспекторите го вршат надзорот користејќи меѓуградски превоз, авансирајќи ги патните трошоци кои им се

²² Буџет на Република Македонија за 2011 година ("Сл. весник на РМ" бр.161 од 15.12.2010 год.)

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

надоместуваат со повеќе месечно задоцнување. Генерална е оцената дека по корекциите на цените на горивата, пропишаните лимити на гориво не се доволни за спроведување на надзорите во број кој бил можен пред корекција на цените. Недостатокот на гориво дополнително се одразува врз квалитетот на работата на ДИ поради неможноста на ДИ да организираат инспекторски надзори со ангажман на инспектори од други градови (т.н. акции). Ваквите активности вообичаено се многу ефикасни и даваат добри резултати (констатирано кај ДИТруд, ДПаИ и ДИЗ), со што се врши и еден вид на контрола на квалитетот на работата на инспекторите. ДИ немаат воспоставено силни внатрешни контроли кои би обезбедиле користење на возилата исклучиво за службени потреби поради што се јавува ризик од нивно неовластено користење.

Кај сите инспекторати констатиравме недостаток на канцелариски материјали за тековно работење (хартија, тонер, останат биротехнички материјал), како и застарена, неоперативна или несоодветна опрема (компјутери, копир апарати, факс уреди итн). Најголем дел од ДИ имаат недоволни и несоодветни просторни капацитети што е особено изразено во градовите во внатрешноста. Дел од ДИ за реализација на своето тековно работење, поради недостаток на средства за ангажирање на правно лице кое ќе ги изврши потребните мерења, се служат со резултатите од мерењата на правни лица кои се во договорен однос со субјектот на надзор при што создаваат конфликт на интереси. Ваквиот начин на работење не обезбедува сигурност во поглед на исправноста на резултатите од мерењата. ДИ имаат потреба и од набавка на специфична опрема (микроскопи, лупи, ГПС уреди, фотоапарати, пантлики, висинометри, барометри итн.). Со новиот Закон за минерални суровини кој беше донесен во текот на оваа ревизија, на ДИТИ му е пренесена надлежноста да врши надзор врз содржината (процентот) на металични и техногени минерални суровини во концентратот од кои се добиваат²³, иако овој инспекторат не располага со неопходните кадровски и особено технички потенцијал за успешна реализација на оваа задача.

Наведениот недостаток на средства кој настанува како резултат на неможноста на ДИ за навременото и целосно обезбедување на финансиски средства и материјали и опрема за тековно работење и несамостојноста за располагање со финансиските средства алоцирани за потребите на ДИ во значителна мера ја отежнува целосната,

²³ членови 103, 107 и 108 од Законот за минерални суровини (Сл. Весник на РМ 136/2012)

1. _____
2. _____
3. _____

навремената и ефикасна реализација на годишните планови на ДИ и негативно влијае врз квалитетот на извршените ИН.

Земање на примерок и лабораториска анализа

8.3. Во функција за подобро реализирање на инспекциските надлежности, во законите со кои се пропишува работењето на повеќе инспекторати како и материјалните закони, а особено за ДПаИ, ДИЗ, ДСЗИ и ДИЖС предвидено е право и обврска за инспекторите да земаат примероци за натамошна анализа. Согласно на одредбите од ЗИН²⁴ утврдена е постапката за земање на примерок, негова анализа и надоместокот на трошоците за анализата на земениот примерок и според истите трошоците за анализа ги сноси надлежната инспекциска служба (ако се утврди дека примероците одговараат на пропишаните стандарди). Како што веќе напомниме пооделни прашања во врска со работењето на ДИ се регулирани и со материјалните закони. Со анализа на овие законски прописи, утврдивме дека истите не се усогласени со ЗИН²⁵ во делот на обврската за покривањето на трошоците за анализа и тоа кај законите по кои постапува ДИЗ²⁶ и ДСЗИ²⁷ во кои е предвидено трошоците за анализа да паднат на товар на субјектот предмет на надзор, додека по дел од законите по кои постапуваат повеќе ДИ (ДПаИ, ДСЗИ, ДИЖС) не е предвидено на кој начин ќе се регулираат направените трошоци за анализа²⁸. Поради наведената неусогласеност меѓу овие законски прописи во пракса ДИ, повикувајќи се на одредбите од материјалните закони кои тоа го овозможуваат, за трошоците за вршење на анализа ги задолжуваат субјектите на инспекцискиот надзор без разлика на резултатите од истиот, што не е во согласност со наведените одредби од ЗИН. Од направените интервјуа, во врска со надлежностите на ДИ по законските прописи во кои е предвидено трошоците за анализите да ги плати ДИ во случај на исправен резултат, добивме сознанија дека земање на примероци (мостри) се врши во се помал број како резултат на континуираниот проблем со недостатокот на средства и високите цени на анализите, поради што ДИ не се во можност да ги платат трошоците за анализа или плаќањето се врши со значително задоцнување. Ваквата состојба доведува до оштетување на субјектите предмет на надзор кои треба да платат за извршениот инспекциски надзор, а во случај на доцнење на резултатите од анализите

²⁴ членови 46-57 од Законот за инспекциски надзор

²⁵ член 69 од Законот за инспекциски надзор

²⁶ член 167 од Законот за квалитет на земјоделските производи, член 55 од Законот за Органско земјоделско производство

²⁷ член 22 од Законот за безбедност на козметички производи

²⁸ член 34 од Законот за безбедност на производи, Закон за пазарен инспекторат

овие субјекти се оштетени и поради неможноста да вршат промет со стоката се додека ДИ не ги добие резултатите од извршените анализи.

Согласно ЗИН²⁹ инспекторот има обврска примерокот кој е земен за анализа да го достави до соодветна стручна институција на понатамошна постапка (анализа). Во пракса земените примероци на анализа се упатуваат во овластени или акредитираните лаборатории кои се во можност да ги вршат потребните испитувања и анализи. Неопходноста од акредитирана лабораторија ја истакна ДПаИ имајќи ја во предвид координативната улога за надзор над пазарот, но и се поголемата актуелност на надзорот на безбедност на производите, како и ДИЖС, а особено потреба од ваква лабораторија има ДИЗ. Државниот инспекторат за земјоделство има потреба од овластени или акредитирани лаборатории за голем број на анализи особено во делот на фито - санитарниот надзор кои во голем дел досега не се вршени заради непостоење на лаборатории кои вршат вакви анализи во земјата. Од спроведените интервјуа добивме сознанија дека анализите на производи за здравје на растенијата се вршат во овластена или акредитирана лабораторија во соседните земји, а за болести на растенија се вршат во државната фито - санитарна лабораторија. Потребата од лаборатории за надзори во оваа област е неопходна имајќи ја во предвид задолжителноста на земање на мостри пред пуштање во промет на производите.

Постоечките лаборатории во земјата немаат обезбедено акредитација за голем број анализи кои им се неопходни на ДИ за успешна реализација на ИН што го отежнува вршењето на инспекцискиот надзор, а ДИ во случај на потреба за анализи кои не можат да ги извршат во земјата се принудени законските надлежности за утврдување на сообразноста и квалитетот на производите да го вршат во овластени или акредитирани лаборатории во странство. Потребата од овие лаборатории се зголемува и поради судската пракса како доказ за неповолен резултат од анализата да ги признава само резултатите добиени во акредитираните лаборатории.

Правен статус и самостојност на инспекторатите

8.4. Согласно на актуелните законски решенија, сите ДИ кои беа предмет на оваа ревизија, со исклучок на ДПаИ немаат статус на правно лице и се организирани како орган во состав на ресорно министерство. Ваквиот начин на организација на ДИ е основната причина за констатираната недоволна самостојност во обезбедувањето и

²⁹ член 47 став 4

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

располагањето со средствата наменети за редовно работење. Во законските прописи со кои е пропишано работењето на ДИ, не е извршено прецизно дефинирање на надлежностите на директорите на ДИ. Ваквата состојба укажува на високо ниво на зависност на ДИ од ресорните министерства и тоа во поглед на обезбедување на финансиски средства, набавки на потребни материјални и технички средства за работа, раководењето со човечките ресурси, вработување и распоредувањето на ново вработени во инспекторатите, несоодветната стручна подготовка на ново вработените, неможност за самостојно адаптирање на актите за систематизација и организација, наградување и казнување на вработените, проблеми со движењето на документацијата итн. Како резултат на ова ДИ не се во можност да ги обезбедат дури и најнеопходните потреби без интервенција од ресорното министерство, а целокупното работење е оптоварено со бирократски бариери со што се отежнува и ограничува можноста за обезбедување и располагање со доволно финансиски средства за тековно работење, ефикасна реализација на планираните инспекциски надзори, како и менаџирањето со човечките ресурси.

Препознавајќи ја несоодветноста на оваа состојба, МИОА на 13.04.2011 година, до Владата на Република Македонија има поднесено Информација за можноста државните инспекторати да се стекнат со правен субјективитет (статус на правно лице)³⁰ во која се изнесуваат состојбите во поглед на функционирањето и вршењето на инспекцискиот надзор на инспекторатите со сегашниот статус на органи во состав на министерствата без правен субјективитет (со исклучок на ДПаИ) и Предлог-заклучоци истата да се усвои со задолжување на МИОА да подготви Предлог закон за измена и дополнување на Законот за организација и работа на органите на државната управа со кој сите ДИ би добиле својство на правно лице.

Владата на РМ на 45-тата седница одржана на 11.02.2012 година³¹ го разгледала прашањето за донесување на закон со кој ДИЗ ќе добие статус на правно лице со истовремено задолжување на координаторот на Инспекцискиот совет да достави предлог и за останатите инспекторати да добијат статус на правно лице.

На 02.03.2012 година координаторот на Инспекциските служби до Владата на Република Македонија доставил Информација за инспекциските служби во

³⁰ Информација за можноста државните инспекторати да се стекнат со правен субјективитет (статус на правно лице) бр.16-1484/1 од 13.04.2011 година

³¹ Извадок од Нацрт - записникот од Четириесет и петтата седница на Владата на РМ бр.41-538/1 од 13.02.2012 година (точка 108)

Република Македонија³² која се однесува на проектот Централизација на инспекциите заради поголема координираност и ефикасност. Оваа информација дава согледувања за состојбата на инспекцискиот надзор и инспекциските служби во Република Македонија при што во однос на финансирањето на инспекциските активности наведува дека „најголем дел од нив финансирањето го обезбедуваат преку буџетите на министерствата пред кои се непосредно одговорни, со што се забавува и усложнува финансирањето на органите надлежни за инспекциски надзор и може да се доведе во прашање квалитетот и објективноста при вршењето на инспекцискиот надзор“, како и дека „најголем дел од нив потребните ресурси ги обезбедуваат преку министерствата пред кои се непосредно одговорни, со што се забавува и усложнува обезбедувањето на ресурсите и може да се доведе во прашање квалитетот и објективноста при вршење на инспекцискиот надзор“.

Препорака

1. Министерствата во чиј состав се организирани државните инспекторати да воспостават пракса на редовно планирање на потребните средства за работа на инспекторатите како дел од процесот на подготовка на буџетското барање и да ја согледаат можноста за нивно прикажување преку посебни буџетски програми/потпрограми во рамки на буџетот на министерството. Министерството за финансии во соработка со министерствата во чиј состав се државните инспекторати да обезбедат зголемување на висината на средствата за ДИ како и поголема самостојност при користење на одобрените средства, со што ќе се овозможи поголема ефикасност во нивното користење и во извесна мера ќе се надминат констатираните проблеми.

2. ДИ да покренат иницијатива за усогласување на материјалните закони со ЗИН во врска со прашањето за плаќањето на надоместоците за вршење на анализи на мострите. ДИ кои имаат надлежност да земаат примероци за анализа, да изготват информација за капацитетот на овластените и акредитираните независни лаборатории, особено по поглед на можностите да ги вршат сите анализи кои се неопходни за редовното работење на ДИ.

3. Ресорното министерство и Владата да обезбедат информација за кадровската и техничката опременост на ДИТИ да врши надзор врз содржината (процентот) на металични и техногени минерални суровини во концентратот од кој се добиваат. Со

³² Информација за инспекциските служби во Република Македонија бр.41-1587/1 од 02.03.2012 година

оглед на значајноста на оваа област, истата е предмет на посебна ревизија од страна на ДЗР.

4. Владата на РМ во соработка со МИОА и координаторот на инспекциските служби врз основа на компаративни искуства од другите земји и барањата кои ги носи процесот на приближување на земјата кон ЕУ да ги продолжи и интензивира активностите за согледување на можноста за зголемување на степенот на самостојност на државните инспекторати преку нова организациона форма која ќе обезбеди ефикасност, економичност и самостојност во извршувањето на дејноста на ДИ.

Ревизорски заклучок:

Оваа ревизија на успешност е спроведена со цел објективно да ги прикаже состојбите, организациската поставеност и капацитетите на државните инспекторати во РМ за остварување на целта на инспекцискиот надзор и во функција на обезбедување на негова ефикасност. Според претходно изнесеното во ревизорските наоди произлегува заклучокот дека при работењето на ДИ присутни се слабости и недостатоци во врска со: воспоставувањето на регистри на субјекти предмет на надзор и планирањето на инспекциските надзори, изработката на детални инструкции за постапување на инспекторите при извршувањето на инспекцискиот надзор, информирањето на субјектите на надзор за нивните права и обврски, степен на внатрешната контрола, начинот на водење на инспекциската статистика, висината на казните, нивното утврдување, неусогласеност на законската регулатива во која се предвидени казнените мерки и застарување на поднесените барања за прекршочни постапки, како и состојбата со вработеноста во ДИ, стручната подготовка на вработените и запоставувањето на потребата од редовни обуки на вработените. На крајот од извештајот се осврнуваме и врз констатираните слабости во врска со финансирањето на ДИ, организацијата и правниот статус кој не обезбедува самостојност на ДИ како органи во состав на министерствата. Овие состојби имаат влијание врз можноста и капацитетот на ДИ за ефикасно извршување на инспекцискиот надзор и обезбедување на постапувањето по одредбите на законските прописи од страна на субјектите предмет на надзор. Во извештајот се дадени и препораки во насока на подобрување на констатирани состојби со чие надминување би се подобрила ефикасноста и квалитетот на работењето на ДИ.