

НАСОКИ

за подобрување на квалитативниот дел на извештаите на државните инспекторати со надлежности во животната средина

Насоките за подобрување на квалитативниот дел на извештаите на државните инспекторати со надлежности во животната средина – Државниот инспекторат за животна средина (ДИЖС), Државниот инспекторат за земјоделство (ДИЗ), Државниот инспекторат за шумарство и ловство (ДИШЛ) и Државниот инспекторат за техничка инспекција (ДИТИ), имаат за цел да дадат придонес во унапредувањето на содржината на периодичните извештаи на инспекторатите. Тие се засноваат на заклучоците и препораките кои произлегоа од [Проценката на транспарентноста и отчетноста на инспекторатите со надлежности во животната средина](#), која беше спроведена од Центарот за еколошка демократија ФЛОРОЗОН и Институтот за комуникациски студии во рамките на кампањата „Разбистри сè“ во јуни и јули 2021 година.

Овозможувањето на услови за транспарентно и отчетно владеење и управување на јавниот сектор е еден од клучните предуслови за зголемување на одговорноста на институциите во однос на нивните конституенти. Во таа насока, Владата на Република Северна Македонија врши сериозни напори во воспоставувањето на систем кој ќе генерира информации и податоци од јавен карактер преку кои ќе се овозможи увид во работата на јавните институции и ќе се даде отчет за начинот на реализацијата на буџетските средства. Преку реформата на јавната администрација се конституираше Инспекцискиот совет како независен орган на државната управа кој има за цел да го унапреди инспекцискиот надзор, овозможувајќи независно, непристрасно и професионално делување на инспекциските служби преку нивна координација, мониторинг и едукација. Инспекцискиот совет ја креира и легислативата и политиките преку кои се определува обврската и начинот на известување на инспекциските служби.

Обврската за овозможување на транспарентност и отчетност во работата на јавните институции произлегува од актуелната законска рамка на Република Северна Македонија и Националната стратегија за транспарентност. Обврската за поднесување на полугодишен извештај за работата на инспекциските служби произлегува од Законот за инспекциски надзор (чл. 35), додека начинот на известување е определен со Правилникот за формата и содржината на извештајот за работа на инспекциската служба за претходните шест месеци и на годишниот извештај за работа на инспекциските служби („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 238/2019). Со правилникот се

вovedува унифициран и аналитички пристап во генерирањето и обработката на податоците за работата на инспекциските служби во период од шест месеци.Извештајот претставува основна алатка преку која се постигнува транспарентност и отчетност на инспекторатите кон корисниците на нивните услуги и тој треба да содржи доволно податоци преку кои ќе се оцени квалитетот на испорачаните услугии ќе се даде реален приказ за ефективността на институцијата. Затоа, од суштинско значење е податоците во извештаите да бидат прецизни, недвосмислени, објективни и кохерентни, како и да можат лесно да се сублимираат за да се донесат конкретни заклучоци, препораки и одлуки. Во Правилникот за формата и содржината на извештајот се детерминирани минималните стандарди за квалитет на податоците, но истовремено тој претставува флексибилна рамка од која може да се излезе во насока на обезбедување поквалитетни и посодржајни информации и податоци за резултатите на инспекциската служба.На овој начин би требало да се овозможи компаративен преглед и анализа на податоци за квалитетот на работата и потребите наинспекторатот, од што би произлегле мерки и активности за нивно надминување.

Сепак, Проценката на транспарентноста и отчетноста на инспекторатитесо надлежности во животната средина укажува на потребата од подобрување на квалитетот на податоците презентирани во полугодишните извештаи. Во досегашните полугодишни извештаи на анализираните инспекциски служби - ДИЖС, ДИТИ, ДИЗ и ДИШЛ, е евидентирана дискрепанца во обемот и квалитетот на презентираните податоци. Причините за ова може да се бараат во:

- Ограничениот формат на образецот за известување кој е дефиниран со Правилникот за формата и содржината на извештајот за работа на инспекциската служба за претходните шест месеци и на годишниот извештај за работа на инспекциските служби („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 238/2019);
- Отсуството на пропишана методологија / насоки за квалитет на податоците;
- Ограничените административни капацитети за подготовка на извештаите и почитувањетосо само на законски-предвидениот минимум за известување;
- Нецелосна усогласеност со подзаконската регулатива.

Поради тоа, подготвени се насокиза надминување на ваквата состојба и унапредување на квалитативниотдел на извештаите, а кои се засноваат исклучиво на обврските кои произлегуваат од националната законска рамка и стратегии.



1. ВОВЕД

Овој документ има за цел да придонесе во унапредувањето на квалитативниот дел на периодичните извештаи на инспекторатите кои имаат надлежности во животната средина – Државниот инспекторат за животна средина (ДИЖС), Државниот инспекторат за земјоделство (ДИЗ), Државниот инспекторат за шумарство и ловство (ДИШЛ) и Државниот инспекторат за техничка инспекција (ДИТИ).

Извештајот претставува основна алатка за транспарентност и отчетност на инспекциските служби кон корисниците на нивните услуги и треба да содржи доволно податоци за да се оцени степенот на квалитет на испорачаните услуги. Насоките овозможуваат генерирање информации и податоци од јавен карактер со кои ќе се подобри квалитативниот увид во работата на инспекторатите и отчетот за начинот на реализацијата на буџетските средства, а врз основа на Правилникот за формата и содржината на извештајот за работа на инспекциската служба за претходните шест месеци и на годишниот извештај за работа на инспекциските служби („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 238/2019). Во правилникот се детерминирани минималните стандарди за квалитет на податоците, но истовремено претставува флексибилна рамка која може да обезбеди квалитативни податоци и содржајни информации за резултатите на инспекциската служба.

2. ПОДГОТОВКА НА ИЗВЕШТАЈОТ

- Подготовката на извештајот треба да го врши **делегиран претставник** (пр. локалниот администратор) или организациона единица во рамките на инспекциската служба, а одобрувањето на документот е обврска на раководителот односно директорот на органот.
- Процесот на подготовка на извештајот започнува со **хоризонтално прибирање податоци и информации** од локалниот администратор кој ќе биде фокална точка помеѓу секторите и одделенијата на инспекциската служба. Локалниот администратор треба да поседува комуникациски, организациски и ИКТ вештини, а доколку ги нема или не се доволно развиени, раководителот на службата треба да предложи или да организира тематска обука.
- Секторите и одделенијата на инспекциската служба треба да обезбедат **редовно и тековно ажурирање на податоците** поврзани со реализацијата на месечните и полугодишните планови за работа.



- Надлежнотолице е неопходно да изврши **вкрстување на податоците** кои произлегуваат како обврска и од другите подзаконски акти.

3. СТРУКТУРА НА ИЗВЕШТАЈОТ

- Резиме
- Управување со ризици
- Организација и раководење
- Инспекциски надзор
- Обука на инспекторите и административните службеници
- Буџет и финансирање
- Меѓународна соработка

3.1. РЕЗИМЕ

Резимето претставува кратко поглавје на извештајот и треба да даде концизен приказ за тоа што се планирало и тоа што се остварило во изминатите шест месеци од инспекциската служба.

Резимето ги елаборира **главните елементи на реализираната работа**, и тоа: степенот на спроведливост на плановите за работа, предизвиците при реализацијата на плановите, остварените резултати и потребите кои се наметнале како услов за поуспешна работа на службата во наредниот период.

Во резимето треба да се наведат и **компаративни податоци** кои ќе укажат на раст или пад на работата на службата во однос на претходните години и последователно да се наведат причините за таквата состојба.

Во таа смисла, резимето треба да дава **реален и уверлив приказ за состојбите** во инспекциските служби.

3.2 УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИЦИ

Во овој дел треба да се прикажат **субјектите кои се предмет на надзор во согласност со националната класификација на дејностите, а врз основа на регистарот на субјекти на надзор на соодветниот инспекторат**. На овој начин, корисниците на податоците од извештајот ќе имаат точен увид за бројот на планираните и спроведените надзори (контролни, редовни или вонредни) по локација, правен субјект и инсталација во периодот од шест месеци.

3.3 ОРГАНИЗАЦИЈА И РАБОТЕЊЕ

Ова поглавје треба да даде табеларен преглед на структурата на административниот кадар и организациската поставеност на инспекциската служба и



акцентот треба да биде на промените кои се случиле во изминатото полугодие, споредено со состојбите кои се изнесени во Годишниот план за работа на инспекциската служба, и тоа:

(а) **правен статус на институцијата** - дали се случиле одредени промени во оваа смисла;

(б) **раководство** - дали во полугодието дошло до промена на раководителот на инспекциската служба, зошто се случила таа промена, кој е новиот раководител, да се образложат евентуални промени во однос на работењето на службата како резултат на политиките на новиот раководител;

(в) **надлежности** – да се наведат евентуални промени во законодавството и да се објаснат во однос на претходната состојба, односно кои се причините за таквите промени, кои се очекувањата од нив и сл. Не треба да се препишуваат законски одредби, туку тие да бидат прераскажани со обичен јазик;

(г) **организациска структура** - треба да е комплементарно со внатрешниот правилник за систематизација и организација на инспекциската служба и да даде приказ на реалните состојби и потребите од ангажирање на дополнителни лица или да укаже на вишокот ангажиран кадар во одредени сектори во институцијата;и

(д) **состојбата со човечките ресурси** т.е. структурата на вработените, нови вработувања и пензионирања и број на инспектори кои вршеле инспекциски надзор во полугодието - треба да укаже и на етничката, образовната, родовата и старосната структура на вработените, бројот на платени или неплатени отсуства, бројот на боледувања, дисциплински постапки, откази или пензионирања (предвремени или редовни).

3.4 ИНСПЕКЦИСКИ НАДЗОР

Ова претставува клучно поглавје кое дава сеопфатни податоци за успешноста и ефикасноста на инспекциската служба.

Овој дел треба да содржи **табеларен приказ и компаративен преглед помеѓу планираните и реализираните надзори во тековниот и претходниот период на известување** и на тој начин да се прикаже степенот на успех на инспекциската служба. Потребно е да се направи табела во која збирно ќе се презентираат податоците од месечните планови, кои истовремено се нотифицирани и во Регистарот на извршени инспекциски надзори (РЕГ-6-РИИ) и да се направи споредба на месечните планови со податоците од табеларниот приказ. Информациите треба да објаснат дали постојат отстапувања од тоа што е планирано и тоа што е фактички реализирано, да ги идентификуваат причините за евентуалното неисполнување на планот на редовните инспекциски надзори и да го идентификуваат евентуалното неисполнување или натфрлање на предвидувањата за вонредни и контролни надзори.

Овој дел треба да содржи **анализа на податоците од РЕГ-6-РИИ**, односно какви видови на неправилности се утврдувани најчесто, кои се причините за тоа и начинот на



постапување после утврдените неправилности при извршените инспекциски надзори (на пример, поднесени прекршочни и кривични пријави). Со ова ќе се олесни и процената на ризиците и ќе сеподобри идното планирање.

Посебно внимание во овој дел да се даде на **квалитативни информации кои се однесуваат на претставките поднесени од граѓаните**, односно бројот на процесуирани и одбиени претставки, преземените мерки по тие претставки и начинот на нивно решавање (збирни информации, по области, по вид на пријави...). Исто така, треба да содржи **информации за пријави од граѓаните во врска со неправилности, поплаки и жалби за работата на инспекторатот**. Оттука, во овој дел треба да се понудат податоци за контакт (електронско сандаче – е-пошта, веб страница, социјални мрежи) преку кои граѓаните ќе можат да поднесуваат претставки и поплаки.

Во овој дел, особено важен показател треба да биде **бројот на спроведени инспекциски надзори наспроти бројот на инспектори кои вршеле инспекциски надзор во полугодieto**, за да се даде слика за степенот на искористување на материјалните и техничките ресурси на службата и да бидат оправдани евентуалните барања за проширување или намалување, односно специјализација, едукација и/или преквалификација на работниот персонал.

Всушност, со овој дел треба да се направи **целосно усогласување на извештајот со Правилникот за формата, содржината и начинот на водењето на посебната евиденција за податоците што се однесуваат на инспекциската постапка** (Службен весник на Република Северна Македонија бр.21/20), за да се обезбедат податоци за:

- Вкупниот број на субјекти на надзор;
- Вкупен број на писмени известувања/налози/наредби за инспекциски надзор;
- Вкупен број на извршени контролни/редовни/вонредни надзори;
- Вкупен број на поднесени/реализирани барања за податоци и информации;
- Број на земени примероци/мостри при вршење на инспекциски надзор;
- Вкупен број на прекршочни решенија;
- Вкупен број на кривични решенија;
- Број на позитивни одлуки на првостепен/второстепен орган;
- Број на негативни одлуки и усвоени жалби на првостепен/второстепен орган;
- Вкупен број на примени претставки/жалби од страна на граѓани;
- Вкупен број на процесуирани претставки/жалби поднесени од страна на граѓани;
- Вкупен број на одбиени претставки на граѓани.

3.5 ОБУКА НА ИНСПЕКТОРИТЕ И АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Во овој дел се дава **табеларен преглед на сите обуки** по вид, назив, организатор, времетраење, место на одржување и слично. Треба да се презентираат **информации за евентуалните причини за неспроведени обуки**.



3.6 БУЏЕТ И ФИНАНСИРАЊЕ

Во рамките на ова поглавје се дава табеларен преглед и краток извештај за реализацијата на буџетот на инспекциската служба според главните категории на приходи и расходи (три цифри).

Треба да се направи **табеларен преглед на одобриениот и реализираниот буџет во полугодието**, што може да ѝ помогне на инспекциската служба да го подобри реализирањето на буџетот или да направи соодветни пренамени според утврдените потреби.

Презентацијата на главните буџетски расходи треба да се изврши преку нивно расчленување и детално специфицирање во буџетски подгрупи со адекватен приказ на начинот на нивна реализација т.е дали реализацијата е по основ на јавна набавка, јавен конкурс, оглас или сл.

Покрај нумеричкиот, треба да се даде и **наративен дел на финансискиот извештај**, односно да се елаборираат разликите помеѓу планираниот и реализираниот буџет, процентуалната застапеност на главните буџетски линии во однос на вкупниот буџет, дали е извршен ребаланс на усвоениот буџет и ако е, поради кои причини е извршен, дали се остварени дополнителни приходи или непланирани расходи, дали постои прогресија на буџетот во однос на претходните години или се бележи континуиран пад на одобрените средства и сл.

Во ова поглавје е неопходно **да се вметне ревизорскиот извештај на институцијата** (доколку е возможно).

3.7 МЕЃУНАРОДНА СОРАБОТКА

Во ова поглавје треба да се наведат информации за воспоставена соработка на инспекторатот со организации од регионот, ЕУ или друга странска држава, како на пример учество во проектни активности, семинари, конференции, работилници, обуки, формална и неформална комуникација, состаноци од билатерален или мултилатерален карактер и сл. Информациите освен во бројки на реализирани активности, треба да содржат оценка на користа од таквите активности и да ја покажат проактивноста на инспекторатот за усогласување со актуелните трендови на регионално/меѓународно ниво.

4. ЈАВНОСТ НА ИЗВЕШТАЈОТ

За обезбедување јавност на извештаите, треба да се земат предвид обврските кои произлегуваат од Резолуцијата за минимум критериуми за инспекциски надзор во животната средина и Директивата за индустриски емисии, според кои **извештаите од инспекциските надзори треба да се одржуваат во лесно достапна база на податоци, да бидат јавно достапни во рок од два месеци по извршената инспекција и да се изготви регистар на инсталации кои се предмет на инспекциски надзор**. Исто така, се



препорачува **организирање на јавни презентации** на остварените резултати на секои шест месеци, за да се подобри отвореноста на инспекторатите кон јавноста.

5. КОРИСТЕНА ЗАКОНСКА РАМКА

При подготовката на овој документ земена е предвид следната законска рамка:

- Стратегија за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија 2019-2021
- Закон за инспекциски надзор (Службен весник на Република Северна Македонија 102/19)
- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола (Службен весник на Република Македонија 90/09)
- Правилник за формата и содржината на образецот за известување (Сл. весник на Република Северна Македонија, бр. 238/19)
- Правилник за формата и содржината на регистрите, како и начинот на воспоставување, користење и содржината на информацискиот систем за инспекциски надзор (Сл. весник на Република Северна Македонија, бр.271/19)
- Правилник за формата, содржината и начинот на водење на посебна евиденција за податоците што се однесуваат на инспекциската постапка (Сл. весник на РСМ 21/20)