

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да даде оценка за воспоставената координација помеѓу владините институции и други учесници во заштита од пожари, националната регулатива, нивното планирање, имплементација и резултатите, политики кај институциите кои се надлежни да ги исполнат поставените цели, дали преземените обврски се во функција на намалување на бројот на пожари, заштита на територија и добра, дали во државата е воспоставена рамка со која ефикасно и ефективно ќе се спроведува заштитата од пожари, дали институциите се опремени со потребните ресурси и финансиски средства за остварување на целите за заштита од пожари и други отворени прашања на кои наидовме во текот на ревизијата.

Утврдените состојби во оваа област ги споредивме со критериумите наведени во повеќе законски и подзаконски акти подетално споменати во делот од овој извештај – основни податоци. Ризиците кои се појавија при прелиминарните истражувања претставуваа основа да се фокусираме на неколку ризични подрачја кај носителите на активноста, кои беа предмет на ревизијата на успешност. Подолу се претставени ризичните подрачја на кои се фокусиравме и развиени се прашања со цел да дадеме оценка за активноста:

1. **Законска регулатива** од областа на заштитата од пожари во РМ – дали се донесени сите законски и подзаконски акти од областа, каде се лоцирани најголемите преклопувања и недоследности помеѓу надлежностите на ЦУК и ДЗС и како се одвива функционирањето на овие институции во вакви услови?;
2. **Формирање, организација, надлежност и функционирање** на институциите надлежни за активноста – дали тековната организациона поставеност, надлежности и функционирање на институциите надлежни за заштита од пожари се во функција на активноста, дали се донесени и преземени неопходни и соодветни политики и мерки за намалување, спречување и превенција на пожари во РМ од сите релевантни фактори?;
3. **Кадровска екипираност, опременост и финансирање** на институциите надлежни за заштита од пожари – дали бројот и старосната структура на човечките ресурси во институциите надлежни за заштита од пожари, опременоста и финансиските средства со кои располагаат се достаточни за извршување на активноста?;
4. **Координација и соработка** помеѓу институциите вклучени во системот за заштита од пожари – дали тековната форма на координација и соработка помеѓу институциите надлежни за заштита од пожари е во функција на заштитата, каква е “најдобрата пракса” при процедурите за повикување и користење на ресурсите при гасење на пожари во РМ;
5. **Систем на известување и тревожење за настанати пожари и евиденции** – дали системот за известување и тревожење е во функција на навремено известување на граѓаните, дали се водат конзистентни, релевантни и континуирани евиденции за настанатите пожари.

Во таа смисла и овој извештај е изграден на начин кој ќе ги даде одговорите на прашањата кои произлегуваат од утврдените ризични подрачја како резултат од извршената ревизија. Наодите во ова поглавје се нумерирани согласно нумерацијата на ризичните подрачја дадени погоре во точките 1 - 5.

Во функција на давање на одговори зад секое од подрачјата, дадени се следните образложенија:

- 1.1. Согласно тековната законска регулатива предвидена е изработка и донесување на документот Процена од сите ризици и опасности во рок од една година од примената на Законот за управување со кризи - јуни 2005 година. Процената ја донесува Владата на РМ по предлог на ЦУК, а со уредба ја пропишува

методологијата за нејзина изработка, содржина, структура, начинот на чување и ажурирање. Законски е определено Процената да ја изработи ЦУК и да ја достави на разгледување на Управувачкиот комитет. И покрај периодот од повеќе од 4 години од функционирањето на ЦУК, Процената не е донесена, со образложение од надлежните лица во ЦУК дека Методологијата се уште не е донесена од Владата на РМ. ЦУК доставил барање¹ до претседателот на Владата на РМ со цел укажување на важноста на донесување на методологија без која практично е невозможно да се даде употреблива квалификација за степенот на ризик и загрозеност и следствено на тоа да се стават во функција ресурсите и преземат нужните чекори за превенција или санирање на евентуално настанатата кризна состојба. Од раководните лица во ЦУК добивме образложенија дека во Република Македонија не постојат потребни методолошки сетови за проценка на кумулативниот ефект што имплицира кон поголем ризик од несреќи и катастрофи, дека не може да постои една единствена процена од сите ризици и опасности бидејќи една е ситуацијата ако зборуваме за земјотреси, друга за епидемии, трета за поплави итн. Врз основа на сите поединечни проценки што се однесуваат за различните ризици и опасности би можело да се направи пондерирани проценка за изложеноста на земјата на ризици од несреќи и катастрофи. Во завршна фаза е изготвувањето на физибилити студија за тоа како да се изготват поединечните методологии кои ги има повеќе, за секој од ризиците одделно, што е верификувано и од страна на Управувачкиот комитет на Националната Платформа на Република Македонија кое претставува исклучително стручна работа со ангажирање на експертски тимови и финансиски средства.

Согласно ЗЗС за остварување на активноста заштита и спасување пропишани се два документи - Национална стратегија за заштита и спасување и План за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи. Вториот документ се изработува врз основа на донесена Процена на загрозеност од природни непогоди и други несреќи во рок од 24 месеци од денот на влегувањето во сила на овој закон. Документот Процена на загрозеност од природни непогоди и други несреќи донесен е од Владата на РМ во Септември 2007 година. Национална стратегија за заштита и спасување² е донесена во Февруари 2009 година од Собранието на РМ, а Планот³ за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи е донесен од Владата на РМ во Март 2009 година. Иако рокот за носење на предвидените стратешки документи е предвиден во 24 месеци од стапување на сила на ЗЗС во 2005 година, истите се донесени приближно 2 години по изминување на законски пропишаниот рок. Од раководните лица во ДЗС добивме образложенија дека до 2008 година, овие документи не биле изработени и по налог на тековниот раководител на ДЗС формирани се работни групи со определени рокови за нивна изработка. Значајно е да напоменеме дека во периодот од 2005 – 2008/2009 година во ДЗС се случиле четири промени на местото директор на ДЗС.

Донесувањето на Закон за генерален инспектор за заштита и спасување кој ќе ги регулира поблиските прописи за начинот на вршење на инспекцискиот надзор е определено со ЗЗС. Утврдената тековна состојба укажува дека истиот не е донесен и по 4 години од стапување на сила на ЗЗС во 2005 година. Одговорните лица во ДЗС образложија дека работна верзија на законот е изготвена од работна група во чиј состав се инспектори за заштита и спасување

¹ Извор на податоци: Барање од ЦУК до Кабинетот на претседателот на Влада на РМ број 02-1484/5 од 25.06.2007 година.

² Извор на податоци: Сл. Весник на РМ број 23 од 19.02.2009 година.

³ Извор на податоци: Извадок од Нацрт- записникот од 34 та затворена седница на Владата на РМ, одржана на 10.03.2009 година број 19-5491/18 од 11.03.2009 година

и истата е дадена на увид до директорот на ДЗС. Воопштено е мислењето дека областа треба да биде подетално прецизирана. Во однос на ова прашање во ДЗС постојат спротивставени мислења. Надлежните во ДЗС сметаат дека со ЗЗС општо и делумно се регулирани правата и обврските на инспекторите за заштита и спасување и носењето на посебен закон ќе биде од големо значење бидејќи истиот подетално и попрецизно ќе ги регулира прашањата за инспекцискиот надзор кое ќе придонесе за подобрување на вршењето на работите на одделението за генералниот инспектор во функција на превенција и заштита од пожари во Република Македонија, за разлика од други размислувања кои упатуваат само на промена и дополнување на постоечкиот закон. Во пракса инспекцискиот надзор над примената на одредбите од ЗЗС и другите прописи од областа се врши во одделението за генерален инспектор во кој тековно се вработени 41 лице, а според актите се проектирани 53. Од податоците на ДЗС за бројот на извршени редовни и контролни инспекциски прегледи како и за издадени решенија за наложени мерки за периодот 2006 – 2008 година, состојбата⁴ е следна:

- 2006 година – 1.754 контроли и 521 решенија за наложени мерки за заштита од пожари;
- 2007 година – 2.019 контроли и
- 2008 година – 1.563 контроли и 325 решенија за наложени мерки за заштита од пожари;

1.2. Во позитивната законска регулатива од областа, утврдени се преклопувања и дуплирања во надлежностите помеѓу двете носечки институции - ДЗС и ЦУК. Двете институции се свесни за ваквата состојба и за таа цел Владата формира работна група⁵ со цел изработка на Предлог на закон за изменување и дополнување на ЗЗС и ЗУК. Преклопувањата се утврдени во повеќе членови од двата закона и тоа кај:

- раководење и командување со силите за заштита и спасување на Главниот и регионалните штабови;
- правото на раководење со активности за превенција и справување со кризни ситуации на Главниот штаб;
- обврската за изработка и донесување на процена за загрозеност;

Во 2008 година од Центарот до Дирекцијата доставено е мислење⁶ во кое Центарот се изјаснува дека нема забелешки и согласно договореното по донесувањето на измените на ЗЗС да се започне со измени во СУК. Измените и дополнувањата на ЗЗС се донесени во 2008 година, а измените и дополнувањата на ЗУК до завршување на ревизијата не беа донесени. Од одговорните лица во Центарот добивме образложение дека предложиле измени во ЗУК во насока на идно воспоставување на единствен орган од постојните два, но носењето на овие измени е во надлежност на Владата на РМ. Мислењата на други надлежни лица во ЦУК се дека преклопувањата негативно влијаат на квалитетот на извршување на задачите и дека отсуството на соработка меѓу двете институции ја намалува оперативната готовност за справување со било кој ризик и опасност. Одговорните лица во Дирекцијата образложија дека измените и забелешките кои ги имал Центарот се инкорпорирани во измените на ЗЗС, додека измените и забелешките кои ги имала Дирекцијата не се инкорпорирани во ЗУК. Во насока на подобрување на опишаните состојби, уште во 2006 година

⁴ Податоците се обезбедени од ДЗС за периодот 2006 – 2008 година и не се конзистентни во однос на бројот на извршени контроли и бројот на издадени решенија за наложување на мерки;

⁵ Извор на податоци: Нацрт записник на 93 та седница на Влада на РМ од 02.10.2007 година

⁶ Извор на податоци: Мислење од ЦУК до ДЗС број 02-48/1 од 08.01.2008 година

изработен е извештај од експертски тим на НАТО со препораки за разјаснување: кои се ситуациите, кои институции први треба да одговорат без чекање на декларацијата за криза или кризна состојба, кога Центарот може да иницира севкупна координација, вклучувајќи го и искористувањето на владиниот имот во услови на очекување на одлука/декларација за криза или кризна состојба, раздвојување на интернационалните од националните кризи, разјаснување на одговорностите на ЦУК во мирновременски услови и за времетраење на кризата за разлика од одговорностите на ДЗС, разјаснување на релациите за команда и контрола помеѓу ЦУК и РЦУК во однос на релациите во командата и контролата на ДЗС и разјаснување на ситуациите кога воените сили ќе бидат вклучени во поддршка на цивилните власти.

И покрај утврдените преклопувања на надлежности во двата закона и кај двете институции, извршените измени и дополнувања во ЗЗС, снимањата и извештаи од експертски групи, како и свесноста за последиците по квалитетот на задачите и ефектите од овие состојби во услови на потреби од интервенции, сепак преклопувањата и пречките не се отстранети целосно и во сите аспекти.

- 1.3. Поради погоре опишаните состојби во преклопувањата на надлежностите и ефектите од истите во функционирањето на двете институции, се појавуваат разлики во ставовите на надлежните лица за потребата од постоење на две посебни институции. Во текот на 2007 година од Центарот до Владата на РМ доставени се повеќе преписки, дописки, предлози, информации со цел формирање на една институција, како и утврдени слабости во однос на испреплетените надлежности и паралелизам помеѓу Центарот и Дирекцијата и помеѓу Центарот и повеќе министерства – внатрешни работи, одбрана, здравство, земјоделство, шумарство и водостопанство, економија, надворешни работи, транспорт и врски и животна средина, постоење на празнини и паралелизам во системот на раководење и командување во контекст на настанати кризни ситуации, проблеми во доменот на координација на различни нивоа на ЦУК и ДЗС, од една страна и министерствата од друга, невоедначено, нецелосно и конфузно дефинирање на исти термини во различни закони релевантни за СУК и паралелна и гломазна регионална организација на ЦУК и ДЗС. Од Центарот доставен е предлог⁷ до Владата на РМ на модели за организација на СУК за кој Владата на РМ⁸ требало да се произнесе. И покрај периодот од повеќе од 2 години до завршување на ревизијата ЦУК нема добиено повратен одговор. Од раководните лица во Центарот и Дирекцијата размислувањата не се разликуваат во однос на потребата од спојување на двете институции во една, но имаат спротивставени мислења за тоа кој треба да биде носител на таа институција. Центарот смета дека воспоставувањето единствен орган на државна управа (со сили за заштита и спасување како формација во состав), би имало повеќекратни позитивни оперативни и финансиски ефекти, пред се во надминување на двојните структури, непотребни издатоци и постоење на паралелна командно - штабна структура. Во Дирекцијата сметаат дека оваа институција треба да остане како самостоен орган или Центарот да се приклучи како сектор во нејзин состав како што покажува искуството во голем дел од државите во светот. ДЗС смета дека пример за добро функционирање е претходната организациона поставеност пред 2005 година кога ДЗС и ЦУК биле дел од МО на РМ.

⁷ Извор на податоци: Предмет од ЦУК до Владата на РМ број 02-1749/1 од 19.06.2007 година.

⁸ Извор на податоци: Нацрт записник на 59 та седница на Владата на РМ одржана на 03.06.2007 година број 19-3384/1 од 05.06.2007 година

2.1. Согласно ЗЗС, трговските друштва, јавните претпријатија, установи и служби, Градот Скопје и општините во РМ имаат обврска да изработат План за заштита и спасување, Процена на загроеност од природни непогоди и други несреќи и да формираат просторни сили за заштита и спасување. Отсуството на овие документи и ресурси, непосредно влијае врз ефикасното справување на наведените институции во услови на потреба од заштита и спасување. Пред донесување на плановите, субјектите кои ги изработуваат се должни да ги достават на мислење до ДЗС. Надзорот над спроведување на оваа обврска го врши ДЗС преку инспектори за заштита и спасување. По овој основ, ДЗС нема досега издадени мислења неопходни за изработување на плановите на подрачјето на општините и Градот Скопје, како и не располага со податоци дали и кои општини донеле процена на загроеност на својата територија. Од одговорните лица во ДЗС беше образложено дека тековно се спроведува акција со која инспекторите треба да утврдат дали субјектите имаат изготвено план и процена и дали ги спроведуваат мерките за заштита и спасување. По оваа акција Дирекцијата ќе има сознанија за бројот на субјекти кои изработиле план и процена.

Во Дирекцијата се води преглед на општини кои формирале просторни сили за заштита и спасување и од вкупно 85 општини во 45 се формирани, во 31 општина нема формирано, а за 9 општини нема податок. Одговорните лица образложија дека во отсуство на план и процена не е спроводливо и формирањето на просторни сили. ДЗС сепак ја има надлежноста да спроведе мерки за субјектите кои не ги исполниле законските обврски.

2.2. Согласно законската регулатива, Центарот е надлежен да организира, подготвува и реализира обуки, вежби и други активности за лицата кои извршуваат задачи во Центарот и за други учесници во СУК. Обуките и вежбите се реализираат со цел зголемување на координацијата, ефикасноста и благовремената реакција на учесниците во СУК. Согласно ЗЗС, Владата на РМ со уредба ги пропишува организирањето, планирањето и спроведувањето на обуката и вежбите како и постапките кои задолжително се спроведуваат во СУК. Во тек е изработка на оваа уредба од ЦУК која е во нацрт верзија и е доставена до Секретаријатот на законодавство при Владата на РМ. До завршување на ревизијата уредбата не беше донесена и покрај периодот од 4 години од донесувањето на ЗУК¹. Во периодот 2007 - 2009 година од ЦУК се реализирани обуки, вежби и други активности за вработените со учество на 130 вработени, одржани во и надвор од земјата на различни теми. Одржани се 4 обуки на тема пожари на кои присуствувале 7 вработени и реализирани се две вежбовни активности.

Согласно законската регулатива во ДЗС е пропишано да се формира Центар за обука кој реализира основна, дополнителна и специјалистичка обука на републичките сили за заштита и спасување и други кадри од областа на заштита и спасување врз основа на наставни планови и програми. Во периодот 2006 – 2009 година ЦО има спроведено обука на 984 припадници на силите за заштита и спасување во 33 структури. Деталните податоци за обучувани структури и број на извршени обуки се прикажани во Прилог 2, Преглед 3 кон овој извештај. Центарот за обука е лоциран во Скопје и Битола. Во текот на 2009 година доставена е информација од ДЗС до Владата на РМ во која е наведено дека објектите се превземени од МО на РМ со констатација дека истите се во многу лоша состојба, без специјализирани полигони за практична обука, а објектот во Битола воопшто не е во функција. Како образложение и причина за ваквата состојба ДЗС ги наведува недостигот на финансиски средства за санирање на објектите со што обезбедувањето на услови за поинтензивно спроведување на обука, тренинзи и вежби е отежнато. Од увидот на лице место како и од добиените образложенија од одговорните лица во Дирекцијата и во ЦО,

затекнавме состојба на објект во Скопје со 4 училници, засолниште и полигон и дел кој што не е во функција. Училниците не се доволно опремени, нема интернет конекција, загревањето е несоодветно, а полигонот се наоѓа во близина на детска градинка кое го отежнува одржувањето на поголеми вежби. Полигонот не располага со придружни објекти за спроведување на практични обуки. Од обученоста и ефикасноста на припадниците на силите за заштита и спасување зависат и нивните сопствени животи како и безбедноста и животите на сите кои се загрозувани. Состојбите со ЦО се прикажани во Прилог 3 - Фотодокументација кон овој извештај.

3.1. Со Правилникот за систематизација на работните места на Центарот проектиран е бројот на вработени по работни места за годините 2007 и 2008 година. За 2007 година проектирана е бројка од вкупно 366 вработени од кои реално се вработени 243 или 66%. Во 2008 година проектирана е бројка од вкупно 397 вработени од кои фактичкиот број на вработени е 270 или 68%. Најнизок степен на пополнетост се забележува во секторот за административно – стручна поддршка на раководните органи и тела на СУК со 36% од проектираното, а одделенијата за управување со човечки ресурси, внатрешна ревизија, односи со јавноста и протокол немаат ниту еден вработен. Во периодот 2007/2008 година доставени се барања за нови вработување и по тој основ се добиени одговори од МФ на РМ:

- за 2007 година поднесени се 10 барања за 69 нови вработувања, а од МФ на РМ се обезбедени финансиски средства за 24 вработувања, за 30 не се обезбедени, а за 15 ревизијата не доби податоци;
- за 2008 година поднесени се 25 барања за 62 нови вработувања, а од МФ на РМ се обезбедени финансиски средства за 9, за 41 не се обезбедени финансиски средства за тековната година, а за 12 ревизијата не доби податоци. Во 2009 година добиено е известување⁹ од МФ на РМ во кое е наведено дека за барањата за 41 вработување од 2008 година за кои не беа обезбедени средства истите се обезбедуваат во 2009 година за 40.

Со Правилникот за систематизација на работните места во ДЗС за 2007 година проектирани е бројка од вкупно 307 вработени од кои реално се вработени 273 или 89%. Во 2008 година проектирана е бројка од вкупно 432 вработени од кои фактички се пополнети 262 или 61%. Најнизок степен на пополнетост се забележува во сектор за аналитика и истражување - 40%, а одделението за внатрешна ревизија нема ниту еден вработен. Во периодот 2007/2008 година доставени се барања за нови вработување и по тој основ се добиени одговори од МФ на РМ:

- за 2007 година нема барања за вработувања;
- за 2008 година поднесено е 1 барање за 5 нови вработувања и обезбедени се финансиски средства од МФ на РМ;
- за 2009 година поднесено е 1 барање за 19 нови вработувања за формирање на авио одделение. Одобрени се финансиски средства од МФ на РМ за 16 вработувања, а за останатите 3 не се обезбедени;

Споредбата на проекциите за потребен вкупен број на вработени по работни места и фактичката состојба кај двете институции покажува покриеност во недоволен број на вработени и/или отсуство на вработени во одредени одделенија/сектори. Во прилог на констатацијата како и детален преглед на

⁹ Извор на податоци: Известувања за обезбедени финансиски средства од МФ на РМ по доставени барања од ЦУК број 02-38091/3-08, 02-38090/3-08, 02-38089/3-08 и 02-38088/3-08 од 09.01.2009 година.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

кадровска екипираност за двете институции за годините 2007 и 2008 е прикажан во Прилог 2 – Преглед 4 и 5 кон овој извештај.

Со цел утврдување на тековната состојба во ТППЕ во Македонија, ревизијата достави прегледи до 30 ТППЕ за вид, број, старост, употребливост како и потекло¹⁰ на противпожарна опрема, број и старосна структура на човечките ресурси - екипираност и број¹¹, цели и потекло на спроведени обуки. Од добиените податоци состојбата е следна:

- ТППЕ располагаат со 187 противпожарни возила од кои најстарото е 44 години, а просечната старост на сите возила во РМ изнесува 25 години;
- ППО со која располагаат ТППЕ е со старост од 5 - 42 години;
- старосната структура на вработените во ТППЕ е од 25 - 63 години;
- Во ТППЕ спроведени се обуки согласно ГП за обука, спроведени вежбовни активности – гасење и спасување од пожари, тактичко показни вежби во објекти, вежби заедно со ДЗС, меѓународна обука преку програмата Флоријан – спасување на лица настрадали при сообраќајни несреќи, обуки од UNDP и MBR на РМ, обука од инструкторски тим од Р. Франција за технички интервенции и пожари на отворен простор – шумски пожари и обука од Кралството Белгија.

Прегледот за состојбите со ППО, кадровска екипираност и спроведени обуки на 30 ТППЕ според проекциите и потребите како и според фактичката пополнетост е прикажан во Прилог 2 – Преглед 2 кон овој извештај.

3.2. Констатираните состојби со опремата кај институциите кои се надлежни за активноста за периодот 2007 – 2009 година е следната:

- Целокупната опрема со која располага ДЗС не е евидентирана во сметководствената евиденција. Во 2008 година Дирекцијата со Одлука¹² за престанок и давање на трајно користење на движни ствари на Противпожарниот сојуз на РМ без надоместок предава дел од опремата која е добиена од страна на МО на РМ со делбен биланс во 2005 година на трајно користење. За останатата опрема со која располага ДЗС во 2009 година е формирана комисија¹³ со цел утврдување на денарски изразени вредности на материјално техничките средства. Постапката не е завршена до крајот на вршењето на ревизијата.
- Со делбениот биланс од МО на РМ на Дирекцијата и се предадени 77 возила¹⁴ согласно Договор¹⁵ за давање на трајно користење на движни ствари склучен во 2006 година. Во 2009 година е формирана комисија за утврдување на фактичката состојба на возилата според кое од вкупниот број на возила, 53 не поседуваат техничка документација за регистрација со старост од 1971 до 2000 година, 12 се регистрирани на име на ДЗС, 10 со Одлука на Влада на РМ се расходувани и се дадени на Противпожарен сојуз на РМ, а 2 се хаварисани и се во кругот на ДЗС. И покрај постоење на одредби согласно договорот за давање на трајно користење на движни ствари во кој е јасно кажано дека

¹⁰ Потеклото се однесува на тоа дали опремата е набавена или донирана и од кого;

¹¹ За 11 ТППЕ од вкупно 30, ревизијата не доби податоци за проекциите на потребниот број на вработени во ТППЕ.

¹² Извор на податоци: Одлука број 19-4935/1 од 06.11.2008 година.

¹³ Извор на податоци: Решение број 02-1284/1 од 11.05.2009 година.

¹⁴ Извор на податоци: Преглед на моторни возила број 03-7019/4 од 15.12.2009 година.

¹⁵ Извор на податоци: Договор помеѓу ДЗС и МО на РМ број 03-1243/1 од 24.05.2006 год.

предавањето и приемот како и техничка документација ќе се извршат во рок од 10 дена, постапката за добивање на потребните документи за нивната регистрација спроведена е кон крајот на 2009 година, по 4 години од нивното предавање од МО на РМ. Причините за овие состојби од надлежните во Дирекцијата се образложуваат со неможноста да се изврши технички преглед и пререгистрација на возилата од МО на РМ затоа што истите министерството ги добило по основ на донација за која не постоеле документи.

- Со цел зголемување на нивото на опременост како и подобрување на ефикасноста во извршувањето на работите во 2008 година во ДЗС започнати се постапки за две јавни набавки¹⁶ за набавка на 3 нови авиони (амфибиски), 10 противпожарни возила и 15 навални противпожарни возила за гасење на шумски пожари. Тендерската документација со определени измени и дополнувања е разгледана и прифатена од Владата на РМ со заклучок Дирекцијата да известува за понатамошните постапки¹⁷. По овој основ во 2009 година склучени се три договори и еден анекс¹⁸:
 - за набавка на 3 авиони (за гасење пожар, за извршување на копнено водени задачи (амфибиски) и обука за 6 пилоти, 3 механичари и 2 инженери) во вкупен износ од 10.297.083 УСД;
 - за набавка¹⁹ на 10 противпожарни возила за гасење на шумски пожари во вкупен износ од 1.181.700 евра и
 - за набавка²⁰ на 15 навални противпожарни возила во вкупен износ од 151.357.500 денари како и
 - Анекс договор²¹ со кој е извршена промена односно е намалена вкупната вредност на договорот на износ од 146.949.029 денари.

Финансиските средства за овие намени се обезбедени во целост од Буџетот на РМ за 2008 и 2009 година. Условите на плаќање се определени во договорите и тоа 20% авансно и 80% со акредитив односно по доставена фактура.

Утврдивме дека за потребата, видот, бројот на потребната опрема, проценка на пазарот на производители и трговци со наведената опрема од Дирекцијата односно Владата на РМ не се спроведени претходни анализи односно не е развиена набавна стратегија со цел планирање и подготвување на спроведените набавки. Останаа отворени прашањата на кој начин е дојдено до решението за набавка на 3 авиони, дали се во достаточен број, како е определена потребната бројка од 10 ППВ и 15 НППВ, дали оваа бројка ќе ги задоволи потребите на државата и за колкав период и слично, имајќи предвид дека не е извршена проценка. Истовремено, Дирекцијата за потребата и изворите на финансирање по видови на стоки за овие средства не прикажала односно не изготвила план на годишно ниво. Образложенијата добиени од надлежните лица во Дирекцијата се дека набавка е спроведена без претходна анализа, но сепак Владата на РМ донела вистинска одлука со набавката на авионите имајќи ја предвид специфичноста на географската положба на земјата, самиот релјеф, техничките

¹⁶ Извор на податоци: Сл. Весник на РМ број 103 од 18.09.2008 година.

¹⁷ Извор на податоци: Извадок од нацрт записник од седница на Владата на РМ одржана на 12.09.2008 година број 19-4521/1 од 15.09.2008 година.

¹⁸ Договорите и анексот се искажани во валута без денарска противвредност.

¹⁹ Извор на податоци. Договор помеѓу ДЗС и БАИ – Италија број 07-281/24 од 15.04.2009 год.

²⁰ Извор на податоци. Договор помеѓу ДЗС и ВАТРОСПРЕМ – Белград број 07-281/23 од 14.04.2009 година.

²¹ Извор на податоци. Анекс договор помеѓу ДЗС и ВАТРОСПРЕМ – Белград број 07-281/32 од 23.09.2009 година.

карактеристики на авионите како и нивната цена која е пониска од цената на канадерите и хеликоптерите. До завршување на ревизијата, испорачани се 2 авиони и 10 навални противпожарни возила. Тековно, авионите се наоѓаат на аеродром во близина на Скопје се додека да се определи и одреди нивно трајно сместување.

За вкупната опрема од 15 НППВ доставено е мислење²² од работната група која цени дека 14 возила треба да се распоредат во ТППЕ и едно возило да остане во Дирекцијата. Работната група цени дека во договорот треба да се наведе и обврска со која ТППЕ ќе ги отстапат постоечките ППВ со добивање на нови на ТППЕ кои не располагаат со истите.

Постапките за решавање на прашањата кои се однесуваат на осигурување, локација и одржување на опремата во Дирекција ќе бидат земени во предвид во 2010 година.

Во 2008 година изготвена е Информација²³ доставена до Владата на РМ со цел укажување за потребите од набавка на опрема на силите за заштита и спасување во периодот од 2009 – 2011 година поради тоа што поголемиот дел од опремата со која располага ДЗС е застарена и неупотреблива. Потребата од набавка на опрема е проектирана во вкупен износ од 931.450.000 денари со динамиката на потребните средства во наведениот период. Доставено е мислење од МФ на РМ, дека во Буџетот на РМ за 2009 година “не постојат реални можности за обезбедување на бараните дополнителни средства, ниту пак е реално да се очекува дека севкупните материјално - технички средства кои не биле набавувани во континуитет од формирањето на ДЗС би можеле да се набават во период од неколку години“. Министерството цени дека ДЗС прво треба да ги утврди најнеопходните приоритетни потреби, да направи согледувања на реалната динамика, нивната реализација и да ги разгледа можностите за обезбедување на дел од потребните средства преку донации.

- 3.3 Финансиските средства остварени согласно ЗП од 12% од наплатени премии за осигурување на имот од пожар кои се приход на ДЗС, а се наплаќаат од осигурителните компании, се уплатуваат еднаш месечно на посебна сметка. Овие средства се со утврдена намена за набавка на противпожарна опрема и средства за гасење на пожари за противпожарните единици, но Дирекција нема механизам за осигурување на наплатата и не располага со податоци за вкупната наплата како и сумата која што осигурителните компании се должни да ја уплатуваат. Во 2009 година Дирекцијата доставила до осигурителните компании барање²⁴ за динамиката на уплата на средствата и можната процедура за увид на ДЗС во обврските на осигурителните компании во иднина. Доставено е известување само од една осигурителна компанија дека средствата се исплаќаат навремено секој месец како и прилог документација со состојба. Одговорните лица во ДЗС посочија дека осигурителните компании многу ретко доставуваат пресметка за пожарен придонес и дека Дирекцијата не може да врши контрола со цел утврдување на точниот износ на остварени приходи, бидејќи истото не е регулирано.

Вкупниот износ на остварени средства по основ на 12% приходи од осигурителни компании за периодот 2005/2008 година во ДЗС е 56.211.545 денари.

За финансиските средства од 10% согласно ЗП кои се приход на Дирекцијата и со кои се финансира Противпожарниот сојуз на РМ од извршените анализи за

²² Извор на податоци. Мислење за распределба на опрема 02-2545/1 од 09.09.2009 година.

²³ Извор на податоци: Информација за подготвеноста, опременоста и обученоста на силите за заштита и спасување од ДЗС доставена до Владата на РМ број 11 - 17/8 од 26.02.2009 година.

²⁴ Извор на податоци: Барање уплата на средства од ДЗС до Кроација А.Д број 05 - 2654/13 од 07.10.2009 година.

2005 – 2008 година, ревизијата утврди дека се исплатени помалку од предвидените со годишната програма. За периодот остварени се средства по овој основ во вкупен износ од 5.621.155 денари, а пренесени се средства во вкупен износ од 4.653.639 денари или помалку за периодот од 967.516 денари. Од надлежните лица во Дирекцијата беше образложено дека средствата кои доаѓаат по овој основ, секои три месеци се исплаќаат на противпожарниот сојуз и постои можност истите да се исплатат помалку од предвидените доколку уплатите се извршат на крајот на годината, а Дирекцијата не ги евидентира како обврска за исплата во наредната година. Подетално овие податоци по години се прикажани во Прилог 2 - Преглед 6 кон овој извештај.

- 4.1. Согласно ЗУК²⁵ предвидено е учесниците во СУК да обезбедат континуирана меѓусебна комуникација, координација и соработка за прибирање на податоци и информации, анализа, доставување и информирање за ризиците и опасностите кои можат да ја загорзат безбедноста на РМ, како и да комуницираат, доставуваат податоци и информации и да соработуваат и по потреба и на начин утврден со овој и друг закон и своите активности да ги координираат со Центарот. Во 2008/2009 година доставени се голем број на меѓусебни информации и мислења од Центарот и Дирекцијата до Владата на РМ во кои се наведуваат повеќе случаи на отсуство на волја за соработка, отсуство од состаноци и координативни тела и други видови на взаемна комуникација и соработка помеѓу ДЗС и ЦУК. Информациите упатуваат на судир на надлежности и упад во вршењето на работите. Надлежните лица се со став дека областа на работа на предложените координативни тела е веќе регулирана со ЗЗС и другите позитивни законски прописи и претставува мешање во надлежностите и непотребно трошење на ресурси. Постојат укажувања и во однос на барања на ППБ за дејствување на хеликоптерите за гасење на пожари да бидат упатени преку ЦУК со кое се оневозможува Дирекцијата ефикасно да дејствува и да се справува во состојбите на теренот кое влијае на намалување на ефектот во гаснењето. Надлежните лица укажаа и на комуникација од Центарот со Брисел за прашања кои веќе се разгледани и усвоени преку претставници од Дирекцијата кое има негативно влијание и на домашните и на меѓународните институции. Отсуството на взаемна комуникација и координација создава конфузија во системот на заштита и спасување посебно при формирање на штабови за управување со кризи во ситуација кога Центарот не располага со оперативен состав, а штабовите по дефиниција се командно – оперативни тела. Отсуството на координација и комуникација меѓу институциите се однесува и на доставувањето на материјалите помеѓу институциите.

Како резултат на ваквите состојби се и случувањата во 2009 година со потпишувањето на Спогодба за соработка во областа на спречување, ограничување и облажување на последици од несреќи и катастрофи помеѓу Владата на Република Македонија и Советот на министри на Република Албанија. Во 2009 година Центарот доставил Информација²⁶ за потпишување на спогодбата и определување на потписник во името на Владата на РМ (директорот на ЦУК). За потпишување на истата спогодба во 2009 година, Дирекцијата доставила Информација²⁸ до Владата на РМ за определување на потписник на истата спогодба да се определи директорот на ДЗС. Од Дирекцијата до Владата на РМ доставени се мислења²⁷ според кои Центарот не може да биде носител на ваква активност од причина што нема надлежност да одлучува за ангажирање на републичките сили за заштита и спасување кои во

²⁵ Извор на податоци: ЗУК Сл. Весник на РМ број 29 од 04.05.2005 година член 37.

²⁶ Извор на податоци: Информација број 01-2259/2 од 14.07.2009 година и број 02-2612/1 од 15.09.2009 година.

²⁷ Извор на податоци: Мислење од ДЗС до Влада на РМ ЦУК број 02-2062/2 од 22.07.2009 год.

ситуации предвидени со Спогодбата. До завршувањето на ревизијата оваа спогодба не беше потпишана.

Во 2008 година од ЦУК изработени се меморандуми за соработка со ДЗС, Градот Скопје и општините. Меморандумите се потпишани од ЦУК, Град Скопје и општините, но не се потпишани и од ДЗС. Целта на овие меморандуми е да се развиваат и зајакнуваат односите и соработката помеѓу потписниците во насока на ефективна и ефикасна превенција, рано предупредување справување со кризи, заштита и спасување на луѓе материјални добра и отстранување на последиците од кризна состојба на локално ниво²⁸. Од ДЗС сметаат дека со законот (член 37 од ЗЗС) сите трговски друштва, јавни претпријатија, установи и служби се должни на барање на ДЗС во случај на потреба да и ги дадат потребните ресурси, и дека нема потреба да се склучуваат посебни меморандуми.

Состојбите со отсуството на комуникација и координација помеѓу двете институции се рефлектираат и во носењето на голем број законски и подзаконски акти кои се од интерес на заштитата и безбедноста од пожари на национално ниво. Во 2009 година од двете институции до Владата на РМ се доставени голем број на информации и мислења во кои се укажува на повеќе аспекти. На пример дека ДЗС не била консултирана, дека не е побарано мислење за воспоставување на НП на РМ и покрај тоа што ДЗС е уредно поканета од ЦУК, разлики на ЦУК по однос на мислење²⁹ за Националната стратегија за заштита и спасување, пречки во комуникацијата на ЦУК со ПО на ДЗС во размената на оперативните податоци со кои располага Дирекцијата, а истите се потребни заради координација на активностите, взаемно не се доставуваат материјали кои се упатуваат до Владата на РМ, а се однесуваат и на надлежностите од областа. Со ваквите односи помеѓу институциите, Владата на РМ се доведува во позиција да одлучува која од двете институции е во право, а кое е на штета на ефикасноста на целиот систем на заштита и спасување.

Слабостите во взаемната комуникација се рефлектираат и при употребата на стандардните оперативни процедури со кои се определени институциите кои ЦУК треба да ги извести за настаните кои претставуваат ризици и опасности и можат да предизвикаат кризна состојба. Процедурите опишуваат дека по добивање на информација, ЦУК ги известува субјектите како и ДЗС за случени настани во текот на 24 часа, телефонски и со доставена информација. Сепак сознанијата укажуваат на спротивставени искуства и пракса кај двете институции. ЦУК цени дека информациите редовно се доставуваат до ДЗС, но одговор за превземените активности повратно не се доставува. ДЗС цени дека иако ЦУК редовно ја доставува дневната информација за настани, овие информации се задоцнети, односно Дирекцијата веќе презела организација и мобилизација на силите за заштита и спасување и повратно го известила Центарот за истото. Според процедурите настанот е предвидено да се следи од регионалните центри до негово разрешување и по тој основ да се примаат информации од сите субјекти вклучени во СУК и ДЗС.

- 4.2. За редоследот и постапката за ангажирање на надлежните субјекти и нивните персонални и материјални ресурси при локализирање и гасење на пожари на отворени простори во зависност од видот, големината, локацијата и интензитетот на истите, ДЗС утврдила стандардни оперативни процедури во

²⁸ Извор на податоци: Меморандум за соработка меѓу ЦУК, ДЗС и Градот Скопје број 01-134/1 од 18.01.2008 година и Меморандум за соработка меѓу ЦУК, ДЗС, ЕЛС и Градот Скопје број 01-133/1 од 18.01.2008 година.

²⁹ Извор на податоци: Мислење од ЦУК до Влада на РМ број 12-3704/1 од 22.12.2008 година и до ДЗС број 12-3565/7 од 25.12.2008 година.

2008 година. Во случаи на настанување на кризна состојба ЦУК нема изработени писмени процедури за начинот на ангажирање на надлежните субјекти. Од одговорните лица на ЦУК беше образложено дека често пати се случува сили да бидат побарани од двете институции во исто време што за субјектите предизвикува забуна и ја намалува ефикасноста на акциите. Од одговорните лица во ДЗС беше објаснето дека при појава на природни непогоди и несреќи повикувањето и ангажирањето на ресурсите го прави ДЗС и нема обврска да се координира со ЦУК се до моментот на прогласување на кризна состојба. Присутна е појава кога ЦУК иако без надлежности се јавува во улога на координатор и прави конфузија при спроведувањето на акциите за заштита и спасување и ангажирањето на силите при ДЗС. Овие проблеми биле причина за одржување на состанок со Премиерот на Владата на РМ во периодот на кризата во 2007 година на кој се донесени заклучоци дека раководењето и командувањето со ангажираните сили во гасење на пожарите ќе се извршува според споменатите прописи кои прецизно го регулираат ова прашање. Договорено е ДЗС да доставува барања до органите на ЦУК за ангажирање на дополнителни сили од АРМ, како и авиони, хеликоптери и други технички средства, градежни машини, возила и слично и овие барања да бидат вградени во стандардните оперативни постапки за време на кризата во 2007 година. Поради понатамошни одредени проблеми во координација и ангажирање на ресурсите во гасење на пожарите, во 2008 година ЦУК формирал работна група составена од претставници на ЦУК и ДЗС која била задолжена за подготвување процедури за гасење на пожари, но поради отсуството на соработка со ДЗС процедурите не биле донесени.

- 5.1. Со законот е пропишана постапката за рано предупредување, следење на состојбата, навремено идентификување на појавите и процесите кои се ризици и опасности по безбедноста на РМ или кои можат да доведат до кризна состојба. Овие постапки се со цел организирање на известувањето и тревожењето на учесниците во СУК и населението. Во стандардните оперативни процедури³⁰ е наведено дека ако состојбата налага повеќе од потребата од запознавање и известување на населението во РМ се врши и јавно тревожење. Знаците за тревожење со уредба ги пропишува Владата на РМ. Јавното тревожење³¹ во РМ е предвидено со ЗУК кој понатаму не ја регулира постапката за употреба на сирените. Со законот се регулирани и трошоците за поставување и одржување на уредите за тревожење како и за надоместокот на штети при поставување и одржување на уредите кои се на товар на Центарот. Македонија располага со околу 250(електрични, пневматски, електронски) сирени групирани во 30 независни системи за јавно тревожење. Во сите системи постои можност за далечинско управување со сирените по пат на централен уред за командување. Уредите за далечинско командување на сирените се сместени во РЦУК како и рачното вклучување. Системот за тревожење според локација и тип на сирени се води во ЦУК - Сектор за операции и координација во кој од вкупно 263 евидентирани сирени, 113 се нефункционални или 42,96%. Од вкупниот број кои се сметаат за нефункционални, 62 се неисправни, за 17 нема податоци, а 34 не се проверени. Системите за јавно тревожење се конципирани и поставени уште во 70/80 години од минатиот век, наследени од МО на РМ и се во лоша состојба, освен 5 - те електронски и 8 - те пневматски кои може да работат и на алтернативен еднонасочен извор на енергија. Освен за електронските и пневматските сирени, останатите во случај на прекин на снабдувањето со електрична енергија не ќе можат да се користат за јавно тревожење на

³⁰ Извор на податоци: Упатство за работа на РЦУК во РМ, Стандардни оперативни процедури јуни 2007 година број 02-337/1 од 07.11.2007 година

³¹ Извор на податоци: Извештај за состојбата со сирените од Системот за јавно тревожење на населението во РМ изработен од ЦУК

населението. Од ЦУК сметаат дека застарениот систем за командување, големата старост и фактот што во нив воопшто не е вложувано долги години се причини за неисправноста на сирените, електричната инсталација и командните уреди. Последен пат системите биле вклучени во почетокот на 90 години. Од Центарот поведена е иницијатива за измена на ЗУК со цел дефинирање на начинот на проверка и активирање на системот за тревожење, но понатаму не се развиени активности. Голем проблем според надлежните во ЦУК претставува недоволниот број на вработени и недостигот на финансиски средства поради што од почетокот на функционирањето на ЦУК во 2005 година не е потпишан договор за сервисирање на системите за јавно тревожење.

5.2. Од податоците добиени од Дирекцијата, ЈП Македонски Шуми и објавените од Државен завод за статистика кои се однесуваат на бројот на пожари и опожарена маса во РМ за периодот 2007/2008 година, ревизијата утврди прикажување на различни податоци/евиденции помеѓу институциите. Ова од причина што не постои систем за размена на овој вид на информации на државно ниво. Од добиените податоци од институциите, видливи се разликите во прикажаните податоци и тоа:

Според податоци од ЈП Македонски шуми:

- 2005 година - 204 пожари со вкупна опожарена површина од 2.084 ha;
- 2006 година - 138 пожари со вкупна опожарена површина од 2.085 ha;
- 2007 година - 652 пожари со вкупна опожарена површина од 35.248 ha;
- 2008 година - 249 пожари со вкупна опожарена површина од 7.411 ha.

Според податоци од ДЗС³²:

- 2007 година - 652 пожари со вкупна опожарена површина од 32.665 ha;
- 2008 година - 320 пожари со вкупна опожарена површина од 7.775 ha³³.

Според објавени податоци од Државен завод за статистика:

- 2005 година – вкупно опожарена површина од 3.093 ha;
- 2006 година – вкупно опожарена површина од 3.594 ha;
- 2007 година – вкупно опожарена површина од 34.443 ha;
- 2008 година – вкупно опожарена површина од 15.046 ha;

Утврдени состојби

Во истражувањата како и при вршењето на ревизија, констатиравме состојби кои влијаат на областа за ревизија и тоа во следните точки:

- Со ГП на Центарот за 2008 година предвидено е донесување на Национална стратегија за развој на системот за управување со кризи. НС ја изработува Центарот, а ја донесува Владата односно Собрание на РМ. До завршување на ревизијата стратегијата не беше донесена. Од надлежните лица во Центарот, беше образложено дека Националната Платформа на РМ за намалување на ризици од несреќи и катастрофи го сублимира прашањето за донесување на т.н НС. Со имплементацијата на платформата, прецизно е испланирано утврдување стратегии за општиот третман на секој од конкретните ризици, како и функционални стратегии за секој од нив поодделно, а кои би се

³² За 2005 и 2006 година, ДЗС не располага со податоци за бројот на пожари и опожарена површина на територија на РМ.

³³ Извор на податоци: Информација на ДЗС во справување со пожарите на отворен простор бр.02-5152/6 од 03.11.2008 година, податоците за 2008 година се однесуваат на периодот од 01.01 до 21.09.2008 год.

однесувале на превенцијата, реакцијата и враќање на нормалната состојба. Сепак тековно во Република Македонија формално не се случиле документите НС и НП иако за документот НП се превземени одредени чекори.

Последните случувања во 2009 година покажуваат дека Центарот изработил национална платформа, а Владата на РМ ја усвоила Информацијата³⁴ за воспоставена НП на РМ. Со Платформата се опфатени повеќе државни институции, невладини организации, Црвен Крст на РМ како и приватниот сектор. Надградената верзија на платформата е донесена на 19.11.2009 година од Управувачкиот комитет, но не е проследена до Владата на РМ на одобрување. Од раководните лица во ЦУК добивме образложение дека со имплементацијата на НП се очекува да се обединат сите ресурси, механизми и капацитети во насока на градење отпорност на земјата во целина и на локалните заедници посебно за превенција и рано предупредување, справување и намалување на последиците од настанати несреќи и катастрофи како и јакнење на подготвеноста за ефективен и ефикасен одговор во случај на катастрофи на сите нивоа, рационално користење на расположливите ресурси, избегнување на дуплирањата и некоординираното настапување во земјата и странство. Од одговорните лица во ДЗС беше образложено дека не се информирани ниту вклучени во изработката на НП и дека со нејзино воспоставување, на Центарот му се овозможува да направи заблуда, конфузија и судир на надлежности не само со ЗЗС туку и со ЗЛС, со одредени законски акти на МО на РМ и со навлегување во надлежностите на МЗ на РМ и МЖСПП на РМ³⁵.

- Опремата во Центарот добиена од МО на РМ со делбен биланс во 2005 година не е евидентирана во сметководствената евиденција. Во 2008 година формирана е комисија³⁶ со цел утврдување на сегашната и поединечната вредност на стварите превземени од МО на РМ или добиени по друг основ, за кои нема поткрепувачки документи според кои би се утврдила нивната вредност. Комисијата изготвила извештај по кој е донесено Решение од ЦУК со цел сите средства добиени од МО на РМ или добиени по друг основ, а за кои нема документи поради нивната амортизираност и техничко – технолошка застареност, сметководствено да се задолжат со вредност 0, а утврдената вредност да се користи при продажба на стварите. За дел од оваа опрема во декември 2009 година донесена е Предлог - Одлука³⁷ за престанок и давање на трајно користење на движни ствари на здруженија на граѓани. Согласно системската поставеност и функционалните должности кои ги реализира ЦУК, комисијата констатира дека средствата не се потребни или трајно престанале да се користат заради неисправност, технолошка, некомпатибилност или техничка застареност бидејќи истите се набавувани во текот на 70 - те и 80 - те години од минатиот век и немаат функционална вредност за ЦУК.
- Со ЗУК формирани се 35 РЦУК, кои во пракса се поделени на 8 главни РЦУК во Скопје, Куманово, Штип, Струмица, Велес, Битола, Охрид и Тетово и 27 РЦУК кои се определени како подцентри. Ваквата поделба иако не е предвидена со ЗУК и Уредбата за определување на подрачјето што го опфаќаат РЦУК, направена е поради намалување на трошоците за воведување на дежурства во 35 РЦУК. Видувањата на надлежните во ЦУК се дека искуствата од други држави покажуваат мал број на оперативни центри

³⁴ Извор на податоци: Извадок од Нацрт записникот од 63-та на Владата на РМ одржана на 21.04.2009 година број 19-1491/1 од 22.04.2009 година;

³⁵ Извор на информации: Информација доставена од ДЗС до Влада на РМ и повеќе министерства – бр. 02 – 1992/1 од 10.07.2009 година;

³⁶ Извор на податоци: Решение број 05-3041/1 од 15.08.2008 година;

³⁷ Извор на податоци: Предлог – Одлука број 01-3627/2 од 11.12.2009 година;

кои се опремени и оспособени за целосно покривање на територијата на државата.

- Согласно законот ЦУК е надлежен да врши инспекциски надзор над примената на Законот за управување со кризи преку утврдени неправилности и недостатоци. Надзорот го вршат инспектори за управување со кризи, во органите на државна управа, општините, јавните претпријатија, јавните установи и трговски друштва. Согласно тековната пракса надзорот се врши како редовен, контролен и вонреден надзор. Во одделението за инспекциски надзор тековно работат 1 раководител и 7 инспектори од кои 3 се надвор од Скопје. Според надлежните лица од одделението видни се потешкотиите со кои надзорот се спроведува во изминатите години и тоа најмногу со недостатокот на финансиски средства, опрема, соработката со други инспектори од ДЗС како и недоволните човечки ресурси. Од податоците за спроведени инспекциски надзори за периодот 2007 – 2009 година доставени од ЦУК, бројот на извршени надзори е следниот:
 - 2007 година – 32 од кои 26 регионални центри и 6 подружници на ЈП Македонски Шуми;
 - 2008 година – 35 од кои 13 општини, 15 регионални центри, 1 ЈП и 1 ТД како и во 5 органи на државна управа;
 - 2009 година – 14 од кои 6 општини, 2 регионални центри, 5 ЈП и ТД;
- Со цел намалување, спречување и превенција од избивање на пожари во РМ, во текот на 2007 - 2009 година од надлежните на двете институции превземени се повеќе активности од кои ќе споменеме неколку:
 - одржани се повеќе состаноци со претставници од субјектите вклучени во СУК за превенција од опасности од пожари на отворен простор и начин на движење и престој во природа, во соработка на ЦУК со канцеларијата на ОБСЕ и МВР на РМ;
 - испечатени се 20.000 летоци и 2.000 плакати со соодветна содржина за однесувањето на отворен простор со цел превенција од пожар, распределени во подрачјата каде се регистрирани најголемите пожари како и повикувачки број, одржани медиумски кампањи, апели за престој во шумени места, прес конференции, спроведени интервјуа за електронски и печатени медиуми и др;
 - одржани се повеќе состаноци со претставници на ПО на ДЗС за состојбите за заштита од пожари на отворен простор и единиците за заштита и спасување од пожари на надлежните субјекти и нивна подготвеност за локализирање и гасење на пожари на отворен простор, извршени се анализи на случувањата со пожарите од минатите години и анализи на извршените подготовки и материјално - техничката опременост на надлежните субјекти за заштита на шумите и другите отворени простори, доставени се соопштенија и информации до субјектите за заштита од пожари и до граѓаните на РМ, искажана е потполна соработка помеѓу ДЗС и МВР на РМ во заштитата и спасувањето во РМ кое придонесува кон навремено ангажирање и дејствување на сите субјекти вклучени во проблематиката на противпожарната заштита во РМ, а со тоа и намалување на штетите и последиците од појавените пожари, со цел зголемување на ефикасноста во заштитата од пожари со надлетување на територијата на РМ³⁸, информирање на јавноста преку средствата за јавно информирање, печатените и електронските медиуми, доставување на процена на дневна опасност од настанување на пожари на отворен

³⁸ Извор на податоци: Известување од МО на РМ до ДЗС број 024536/1 од 01.09.2008 год.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

простор, изработени се летоци и плакати со постапки при откривање на шумски пожар изработени во координација со ППС на РМ и др.

- За време на вршењето на ревизијата во Дирекцијата во тек беше спроведување на јавна набавка за 5 ППВ со КАФ систем (возила за гасење на пожари во урбани средини). Вкупната вредност на набавката изнесува 70.000.000 денари, а средствата се обезбедени од Буџетот на РМ - приходна сметка на Дирекцијата кои согласно ЗП се наменети за набавка на противпожарна опрема. За оваа цел Формирана е комисија³⁹ составена од членови од ДЗС, МФ и ЕЛС. До завршување на ревизијата постапката не е завршена.
- Утврдивме дека во однос на водењето на евиденциите за пожари во Македонија, нема конзистентност, континуитет и релевантност на податоците и евиденцијата за пожарите во низа од подолг временски период. За 2007 година во ЦУК е изработен преглед за пожарите на територијата на РМ за месеците јули, август и септември. За 2008 година водена е рачна евиденција која не е континуирана. Започнувајќи од 2009 година евиденција на пожари во ЦУК се води преку Секторот за аналитика, проценки и стратешко планирање со употреба на посебен софтвер во кој се внесуваат податоците добиени од дневната информација за настани. Овие податоци претставуваат основа за понатамошни анализи. Образложенијата кои ги добивме од надлежните лица за причините за неконзистентност и прекини во евидентирањето на пожарите во РМ се однесуваа главно на водење на евиденцијата само за кризниот период во 2007 година или рачно водење на евиденцијата за 2008 година поради недоволна кадровска екипираност на Секторот. За превенција или предвидување на настани во услови на нецелосна уредна евиденција ЦУК ги користи информациите добиени од УХМР на РМ.
- Согласно актите на ДЗС, Секторот за аналитика и истражување ги следи, обработува, евидентира и чува информациско – документарните материјали кои се однесуваат на заштитата и спасувањето. Овој сектор е формиран во 2008 година и функционира со вкупно 6 вработени односно со 40% од проектираното. До март 2009 година секторот функционираше без раководител. Забележителна е состојбата на слаба соработка помеѓу секторите во ДЗС во однос на доставувањето на информациите до секторот и покрај писмената наредба со која е наложено сите сектори и одделенија во ДЗС да доставуваат сублимирани податоци за своите активности. Евиденцијата за пожарите во 2007 и 2008 година се води во Секторот за планирање, организирање и спроведување на мерки за заштита и спасување и обука и покрај тоа што со новиот правилник за организација и работа на ДЗС за 2008 година ова е во надлежност на Секторот за аналитика и истражување. Секторот за планирање и организирање и понатаму во 2009 година ги прибира, обработува и евидентира податоците за пожарите. За 2007 година за месеците јули, август и септември, изработени се прегледи на пожари и ангажирани сили за гасење на пожарите, а за 2008 година изработени се дневни, неделни, месечни и периодични прегледи на пожари и ангажирани сили за гасење.

³⁹ Извор на податоци: Решение број 08-1698/1 од 23.12.2005 година и решение за измена број 08-680/1 од 31.03.2006 година.

Препораки

Со цел да даде придонес во функција на подобрување и унапредување на состојбите утврдени кај ризичните подрачја претставени во овој извештај, ревизијата ги дава следните препораки:

Управувањето со кризи како и заштитата и спасувањето на територија, добра и луѓе претставуваат активности на генерално ниво кои треба да функционираат координирано и плански, имајќи предвид дека во истите учествуваат повеќе институции и субјекти. Успешноста во нивното извршување зависи од повеќе фактори, а како резултат на тоа можат да настанат два аспекта - големи заштеди и/или штети од секаков вид. Поимите “криза”, “кризна состојба” и “заштита и спасување” се дефинирани со позитивната законска регулатива, но сепак постојат недоречености во однос на надлежностите на институциите кои треба соодветно да постапат во зависност од дефинирањето на истите – дали е настаната појава со која се загрозени основните вредности, трајните и виталните интереси и цели на државата како и уставниот поредок и безбедноста, или е настаната состојба предизвикана од ризици и опасности за кои патем нема направена процена поради тоа што не е изработена методологија, а која ги загрозува добрата, здравјето и животот на луѓето и/или треба да се вклучи единствениот систем за откривање и спречување на настани кои исто така го загрозуваат животот и здравјето на луѓето, добрата и територијата. Од аспект на поделба на надлежности за вклучување на двете институции, позициите се повеќе од јасни – дали ЦУК треба да делува во оние случаи кога Владата врз основа на Проценка на ризици и опасности и одредени критериуми оценила и објавила кризна состојба, поради тоа што ЦУК во кризна состојба има надлежности само да **предлага мерки и активности за разрешување на кризната состојба** или ДЗС треба да делува секојпат кога е потребно **вклучување на системот за заштита и спасување** иако ситуациите/настаните кои се алармантни за негово вклучување се опишани и препознатливи и упатуваат на поимот “кризна состојба”. Ова придонесува за различно перципирање на поимите, препознавање на настаните, вклучување на институциите како и поделба на нивните надлежности. Согласно тековните состојби се наметнува потребата од детално дефинирање и точно објаснување на ризиците и опасностите, нивно случување и во зависност од нивниот опфат, поделбата на надлежности меѓу овие институции. Дефинирањето на критериумите за препознавање на кризна состојба ќе го решат и прашањето за координација, взаемна комуникација и соработка на ЦУК и ДЗС, ќе го решат прашањето на неодлучност при доставување на барања за ангажирање на силите и ресурсите.

Мошне извесно е дека Владата на РМ (иако не е прецизирано кои структури треба да постапат), согласно законот за управување со кризи е задолжена со уредба да ја пропише Методологијата за изработка на Процената, нејзината содржина, структура, начин на чување и ажурирање, како и да ги определи субјектите во системот на управување со кризи кои треба да се служат со Процената. Во отсуство на оваа методологија, самиот документ Процена од сите ризици и опасности на кои се темелат функционирањето и извршувањето на задачите во управувањето со кризи/кризни состојби од страна на сите институции вклучени во системот за управување со кризи, ја доведува во прашање целокупната активност на генерално ниво. Од овој аспект, препорачуваме Владата преку своите структури да го дефинира и актуелизира прашањето на уредбата за пропишување на Методологија во смисла на тоа кој, кога и како ќе ја донесе уредбата, соодветно на тоа и методологијата за изработка на проценка. За прашања кои се однесуваат на безбедноста на генерално ниво во услови на кризни состојби, основно е да се креираат

соодветни политики и алатки за спроведување на политиките, како и да се определат субјекти односно институции кои ќе ги спроведуваат политиките со проектираните мерки и алатки. Со организирање и спроведување на овие активности ќе се подобрат функциите и ќе се надминат присутните недоразбирања и недоследности кај повеќе институции вклучени во системот на управување со кризи.

Решенијата во однос на воспоставување на критериуми за процена на ризици и опасности и во зависност од нивниот опфат - дефинирање на кризна состојба, согласно кое ќе се препознаваат надлежностите на институциите, ќе придонесе и за изнаоѓање на ефикасно системско решение за организациона поставеност на двете институции – дали е потребно постоење и функционирање на две посебни институции или нивно обединување во еден систем. Секако дека за да се дојде до најповолното решение од кое нема да трпи квалитетот во извршувањето на задачите како и ефикасноста во активноста, треба да се направат соодветни и квалитетни истражувања, анализи и процени на ниво на Влада на РМ во соработка со ресорните министерства. Како резултат на овие активности и мерки, треба да се добие систем кој ќе ги регулира и заокружи сите нивоа – кој и кога интервенира во случај на утврдена кризна состојба, кој и кога интервенира во случај кога не е утврдена кризна состојба. Овие аспекти мора да бидат поделени по нивоа на должности, обврски, права и одговорности.

Недостатоците и неправилностите во активноста на генерално ниво се рефлектираат и по вертикална линија со отсуство на Плановите за заштита и спасување, а со тоа и на Процената на загрозеност од природни непогоди и несреќи кај субјектите задолжени за истите. Бидејќи Дирекцијата тековно презема активности за утврдување на бројот на законски определените субјекти кои имаат обврска да ги изработат и донесат овие клучни документи, препорачуваме ДЗС да ја воведат и редовно да ја ажурира евиденцијата за сите субјекти кои законот ги обврзува, за оние за кои ДЗС ќе утврди непочитување и/или непостапување по законот да преземе мерки со цел подобрување на подготвеноста и организираноста на субјектите во услови на потреба од заштита и спасување. Во оваа насока неопходно е Дирекцијата да ја започне постапката за креирање на посебен Закон за генерален инспектор, предвиден во ЗЗС кој ќе биде во функција на зајакнување на инспекцискиот надзор за сите активности во надлежност на Дирекцијата.

Во отсуство на пропишан систем за размена на информации, комуникација и податоци помеѓу ДЗС и ЦУК, ги поттикнуваме и охрабруваме раководителите на двете институции да направат позитивни чекори во оваа насока, со цел исполнување на основните функции на институциите, а во корист на државата и граѓаните на Македонија. Бидејќи нивните активности бараат целосна посветеност и соработка, раководителите да креираат заеднички систем на проток на потребни информации, евиденции, сугестии и мислења, кое ќе помогне за координирано и организирано настапување во сите услови.

Од аспект на констатациите кои се однесуваат на алармантната состојба со опремата и нејзината старосна структура кај ТППЕ, препорачуваме надлежните лица во Дирекцијата да ги преземат неопходните чекори со кои ќе воспостават увид и контрола над законскиот износ на приходи од 12% кои се наменети за набавка на ППО и други средства за функционирање на ТППЕ. Состојбата може да биде подобрена и со интервенција на општините во чија надлежност се ТППЕ. Општините во координација со раководителите на ТППЕ да направат проценка на употребливоста на опремата за секоја ТППЕ, проценка на потребниот број и тип на опрема (колички, униформи, лопати, црева, млазници и друго, освен возила поради нивната поголема вредност), проценка на состојбите на полигоните за обука, заради утврдување на оптималната потреба од нивна

замена и/или утврдување на приближната вредност за нивна замена и реконструкција. Во таа насока ќе се добијат и проекциите за приближната вредност по ТППЕ на опремата која е неопходно да се замени со нова како и вредноста на работите кои треба да се извршат над полигоните. Општините во рамките на своите финансиски можности да предвидат средства за замената и реконструкцијата, со цел навремена и ефикасна интервенција и постојана подготвеност на ТППЕ на сопствената територија, а со тоа и на системот во целина.

Раководителот на ДЗС да преземе активности поврзани со оспособување на Центарот за обука и негово ставање во функција на специјалистички обуки и вежби на силите за заштита и спасување. Од клучно значење за успешно справување со настанатите состојби се нивната физичка и ментална подготвеност за преземање на потребните чекори. Еден од начините за решавање/подобрување на состојбата во која се наоѓа Центарот за обука – Скопје и Битола е ДЗС заедно со Владата и МФ на РМ да направи процена на приоритети во потребите на ДЗС на годишно ниво.

Од аспект на констатациите кои се однесуваат на состојбата со системот за тревожење во РМ препорачуваме надлежните лица во ЦУК да ги преземат неопходните мерки и активности со цел утврдување на фактичката состојба на сирените во целата држава, да изработат предлог за нивно ставање во функција во насока на рано предупредување, следење на состојбата, навремено идентификување на појавите и процесите кои се ризици и опасности по безбедноста на РМ или кои можат да доведат до кризна состојба. Овие постапки се во насока на организирање на известувањето и тревожењето на учесниците во Системот за управување со кризи и населението.

ⁱ Напомена: Уредба за организирањето, планирањето и спроведувањето на обуките и вежбите кое се спроведуваат во системот за управување со кризи бр. 51 – 1040/1 од 09.03.2010 година е објавена во Сл. Весник на РМ бр. 38 од 18.03.2010 година – по завршување на ревизијата.