



ул. Македонија 12/3
1000 Скопје
Република Македонија
Тел: + 389 2 3211 262
Факс: +389 2 3126 311
e-mail: dzr@dzr.gov.mk
www.dzr.gov.mk

Број: 12-143/1

Дата: 28.01.2016

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема „Ефикасност во управувањето со цврстиот отпад во РМ“ со цел:

- да се даде оценка за “ефикасноста на мерките/активностите утврдени во стратешките, програмски и плански документи донесени врз основа на законските и подзаконските акти за управување со цврстиот отпад”,
- да се дадат препораки за подобрување на состојбата во областа на управување со цврстиот отпад,
- размена на знаења, искуства и примери од добрата пракса за управување со цврстиот отпад, односно да се даде одговор на прашањето:

„Дали преземените мерки, активности и одлуки од страна на инволвираните субјекти во процесот на управувањето со цврстиот отпад (комунален), вклучувајќи ги и контролните функции на државните институции, придонесуваат за намалување на количеството на создадениот отпад и негативното влијание на животната средина, животот и здравјето на луѓето?“

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2015 година.

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

На територијата на Република Македонија, не се преземени доволни и соодветни мерки, активности и одлуки од страна на инволвираните субјекти во процесот на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

1

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

управувањето со цврстиот отпад (комунален), вклучувајќи ги и контролните функции на државните институции, за да може истите значително да придонесат (влијаат) во намалувањето на количеството на создадениот отпад и неговото негативно влијание на животната средина, животот и здравјето на луѓето.

Имено, постојната законска регулатива за комунални дејности, доведува до преклопување на надлежностите и одговорностите помеѓу два органа на државна управа, во спроведувањето и надзорот над управувањето со отпад што може да придонесе за некоординирано и неефикасно имплементирање на законите од оваа област.

Во досегашниот период, МЖСПП нема донесено програма за управување со отпад на годишно ниво, а советите на поголем број на општини немаат донесено свои програми за управување со отпад или истите се несоодветни. При тоа, во најголем дел, не се следи извршувањето на активностите утврдени со донесените програми и планови преку изготвени извештаи од одделните инволвирани субјекти. Поради ова не се утврдени мерките и активностите што треба да се преземат од страна на субјектите кои управуваат со отпадот во тековната година, со цел спроведување на Националниот план за управување со отпад (2009 – 2015).

Преземените активности за воспоставување на систем за управување со отпадот, пред се комуналниот отпад, на регионално ниво во одделни плански региони во РМ, според кои треба да се формираат 8 региони за управување со отпадот, е различно и се одвива бавно, односно истиот е во почетна фаза што негативно влијае на ублажувањето на ризиците кои потекнуваат од постоечките депонии и од несоодветниот начин на управување со отпадот, не го намалува количеството на создадениот комунален отпад, а со тоа и негативно влијае на заштитата на медиумите од животната средина и здравјето на населението.

Поголемиот број на општини и ЈКП не ги исполнуваат целосно законските обврски кои се однесуваат на начинот на постапување со отпадот и неопасниот – комунален отпад, а особено донесувањето на сите акти за регулирање на системот на селектирање, собирање и транспортирање на комуналниот отпад, воведување на евиденција и известување, собирање и селекција на комуналниот отпад.

Во изминатиот период од страна на централната и локалната власт, не се преземени доволни и соодветни мерки за затварање на депониите кои не поседуваат дозвола за вршење дејност отстранување на отпад што има за резултат натамошно постоење на диви (нестандардни) депонии на целата територија на РМ, со негативно влијание врз животната средина и здравјето на луѓето.

Обврските кои ги има УЖС, за спроведување на мониторинг на управувањето со отпад, не се исполнети, а од страна на општините и градот Скопје мониторингот на неопасниот (комунален) отпад не се врши на начин – во обем и содржина согласно законот. Податоците кои се обезбедуваат во УЖС, а се однесуваат на информативниот систем, не се целосни и сеопфатни, при што не е воспоставен Катастар на животна средина и Катастар на создавачите на отпад. Поради ова не се обезбедуваат целосни и навремени информации во врска со управувањето со

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

2

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

отпад, а со тоа и не се исполнува обврската за информирање на јавноста за состојбата, напредокот и идните планови и насоки во управувањето со отпадот. Надзорот над законитоста на работата на органите на општината, односно градот Скопје се спроведува од страна на МЖСПП преку комисија, која при спроведување на надзорот има мал опфат на општини предвидени за надзор, мал опфат на надлежности и извештаи со идентични препораки за општините што има за резултат недоволен надзор врз работењето на институциите вклучени во процесот на управување со отпадот.

За подобрување на состојбите во областа на управувањето со отпадот, потребно е преземање на дополнителни мерки и активности во делот на: законската и подзаконската регулатива, воспоставување и организирање на регионален систем за управување со отпад на целата територија на РМ, целосно исполнување на законските обврски во начинот на постапување со комунален отпад на ниво на општини и јавни комунални претпријатија, затворање и рекултивирање на постоечките нестандартни депонии преку организирање и изградба на регионални депонии и/или други објекти и инсталации за постапување со отпадот, организирање и воспоставување на мониторинг и информативен систем во управувањето со отпад согласно законските прописи, и зајакнување на надзорот над законитоста на работата на органите на општините и градот Скопје.

Ревизијата на успешност го опфаќа периодот 2012 - 2014 година, а дадени се состојби кои се случиле и претходно и последователно.

Ревизијата на успешност ги опфати следните области на ревизија:

- Надлежности и обврски на институциите и субјектите во управувањето со отпадот согласно законската и подзаконската регулатива;
- Управување со отпадот на регионално ниво (воспоставување и организирање на регионален систем за управување со отпад);
- Постапување со отпадот - комуналниот цврст отпад од страна на општините и јавните комунални претпријатија односно имплементација на ЗУО од страна на локалната власт;
- Надлежности/обврски на институциите и субјектите во врска со депонирањето на комуналниот цврст отпад, на централно и локално ниво;
- Начинот на спроведувањето на мониторингот, надзорот и воспоставувањето на информативниот систем за управување со отпадот и начин на вршење на надзорот од страна на надлежните органи.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

3

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

Од утврдените ризици во текот на ревизијата, произлегоа заклучоци, кои се основа за изготвување на ревизорска програма на активности. Ревизорската програма опфати активности за обезбедување на доволно комплетни и релевантни докази од субјектите предмет на ревизија, врз основа на кои се снимат состојбата и се донесоа заклучоци во рамките на поставените ревизорски цели.

Состојбите кои се прикажани во извештајот се резултат на применетите постапки на ревизија со цел постигнување на објективна и реална оценка на тековните состојби за ефикасноста на мерките/активностите утврдени во стратешките документи/програмите за управување со цврстиот отпад, детектирање на клучните фактори и нивното влијание, нивна анализа, утврдување на причините за постојната состојба и креирање на јасни и реални препораки по кои надлежните институции треба да постапат.

Со ревизијата на успешност се утврдени следните клучни наоди, групирани по области, и тоа:

Надлежности/обврски на институциите и субјектите во управувањето со отпадот според законската и подзаконската регулатива

Постојната законска регулатива која ги регулира комуналните дејности, во кои спаѓа и управувањето со отпад, како и постапувањето со отпадот, на централно ниво, доведува до преклопување на надлежностите и одговорностите помеѓу органите на државната управа Министерството за животна средина и просторно планирање и Министерството за транспорт и врски (МЖСПП и МТВ) надлежни за спроведување и надзор во одделните закони Законот за управување со отпад, Законот за животна средина, Законот за комунални дејности и Законот за јавна чистота (ЗУО, ЗЖС, ЗКД, ЗЈЧ). Со законската регулатива, комуналните дејности се во надлежност на МТВ, а управувањето со отпад и одржувањето на јавна чистота, кој опфаќа дел од комуналната дејност, согласно националната програма за усогласување со законодавството на ЕУ, е во надлежност на МЖСПП.

За реализација на Националниот план, советот на општините и на градот Скопје имаат обврска да донесат свои планови за управување со отпадот, за период не помал од три години, и не подолг од шест години, кој се дава на одобрување од страна на министерот за животна средина и просторно планирање. Меѓутоа, со ревизијата се констатира дека од вкупно 81 општина во РМ, само за 52 општини се донесени решенија за одобрување на планови за управување со отпад, во различни години.

Во досегашниот период, МЖСПП нема донесено Програма за управување со отпад на годишно ниво, а советите на поголем број на општини на територијата на РМ, немаат донесено програми за управување со отпадот, на годишно ниво, или истите се несоодветни.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

4

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

Поради наведеното не се утврдени мерките и активностите што треба да се преземат од страна на субјектите кои управуваат со отпадот во тековната година, со цел спроведување на Националниот план за управување со отпад, како и конкретните мерки за подобрување на општата состојба во управувањето со отпадот и заштитата на животната средина.

Во досегашниот период, од вкупно осум плански региони, согласно ЗУО, изработени се два регионални плана за управување со отпад, за Источниот и Североисточниот регион, заедно со стратешка оценка на влијанието врз животната средина, финансирани од средствата на ИПА фондовите, за што се издадени Решенија за одобрување од страна на министерот, во октомври 2014 година.

Со недонесувањето на регионални планови од страна на советите на општините и советот на град Скопје, на шестте региони во РМ, не се уредени заедничките цели во управувањето со отпадот на општините и градот Скопје, на регионално ниво, согласно Стратегијата и Националниот план.

Со ревизијата се констатира дека `сеуште не е донесен трет национален еколошки акциски план, за период 2012 до 2018, поради што во РМ не се дефинирани општите среднорочни и долгорочни мерки за заштита и за управување со животната средина, не се утврдени насоките за заштита од загадување од различни видови на загадувачи, меѓу кои спаѓа и управувањето со отпадот, како и не се предвидени други активности за заштита на климатскиот систем од негативните влијанија и активности од значење за заштита на животната средина и здравјето на луѓето. Исто така, со недонесувањето односно неревидирањето на локалните еколошки акциски планови кај општините и градот Скопје, врз основа на оценка на степенот на загаденоста на животната средина во одделна општина или на градот Скопје, не се утврдени долгорочните и среднорочните мерки и активности за заштита на животната средина и здравјето на луѓето, за секој нареден период од 6 години, а особено за заштита на воздухот од загадување, снабдување со квалитетна вода, заштита на водите, управување со отпад, заштита од бучава, и сл.

Воспоставување и организирање на регионален систем за управување со отпад

Преземените активности за воспоставување на систем за управување со отпадот, пред се комуналниот отпад, на регионално ниво во одделни плански региони во РМ, според кои треба да се формираат осум региони за управување со отпадот, се различни и се одвиваат бавно, а рокот за склучување на спогодба за здружување на општините по региони, е одамна изминат, (според законот, рок до 31 декември 2012).

Во одделните плански региони во РМ не се склучени Спогодби за здружување на општините односно градот Скопје, како и `се уште не функционираат меѓуопштинските одбори и не се основани регионални центри, освен што главно се донесени договори за соработка или одлука за склучување на спогодба, одлуки за

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

5

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

формирање на одбори и донесени се регионални планови само за два региони (Североисточен и Источен плански регион).

Во врска со обврската за изградба на регионални депонии, во 8-те региони за управување со отпадот, дефинирани со Планот за управување со отпадот, се констатира дека во два региона (Југоисточен и Полошки) се спроведувани постапки за доделување на концесија за финансирање, проектирање, изградба и управување со регионална депонија за комунален цврст отпад, кои се прекинати со Одлуки од Владата на РМ, во август и ноември 2014 година, а за останатите шест региони се планираат активности со помош на ИПА фондовите во наредните години (2017 и 2018 година).

Со ревизијата се констатира дека во ниеден плански регион на територијата во РМ, освен во Скопскиот регион (депонија за комунален отпад „Дрисла“ во Скопје), нема одредено локација и оператор за управување со регионална депонија.

Поради наведеното може да се констатира дека на територијата на РМ `се уште не е воспоставен и не е организиран регионален систем за управување со отпад, односно истиот е во почетна фаза што негативно влијае на ублажувањето на ризиците кои потекнуваат од постоечките депонии и од несоодветниот начин на управување со отпадот, не го намалува количеството на создадениот комунален отпад, а со тоа и негативно влијае на заштитата на медиумите од животната средина и здравјето на населението.

Постапување со отпадот - комуналниот цврст отпад од страна на општините и јавните комунални претпријатија односно имплементација на Законот за управување со отпадот од страна на локалната власт

Врз основа на одредбите од Законот за управување со отпадот, сите општини во РМ имаат обврска да изготват и донесат плански и програмски документи за управување со отпад, како и да изготват извештаи за реализираните активности. Иако оваа законска обврска е од 2004 година, `сеуште е голем бројот на општините кои немаат донесено План односно Програма за управување со отпад, а кај одделни општини кои имаат вакви документи, не се изготвени извештаи. Исто така, со ревизијата се констатирани следните состојби, и тоа:

- градоначалниците на поголем број на општини не доставуваат годишни извештаи односно консолидирани извештаи со податоци за комунален отпад;
- општините кои имаат доставено годишни извештаи главно се засноваат на податоци само на ЈКП и не содржат податоци од други правни и физички лица кои собираат и транспортираат комунален отпад;
- нема воедначен пристап кон прикажување на количините на комунален отпад односно за 2013 и 2014 година во годишниот преглед на МЖСПП се прикажани во тони и м3;
- податоците прикажани во годишните извештаи на МЖСПП и податоците во УЖС - Сектор за отпад за 2013 и 2014 година, не се усогласени поради што

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

6

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

МЖСПП не располага со целосни и реални податоци за количините на создаден, собран, транспортиран и отстранет комунален отпад во РМ.

Во врска со обврските на општините и градот Скопје за начинот на постапување со цврстиот (комунален) отпад согласно законската и подзаконската регулатива, а врз основа на добиените одговори од 32 општини и 22 јавни претпријатија, се констатира следното:

- поголем дел од општините немаат донесено свои акти со посебни правила за постапувањето со комуналниот отпад;
- во општините на територијата на РМ, во најголем дел од собраниот комунален отпад, не се врши селекција според видот и карактеристиките на отпадот, односно истиот останува неселектиран (посебно отпадот од домаќинствата) и како таков се одлага на депониите;
- поголем број на ЈП воопшто немаат поставено садови за селекција на комунален отпад, додека пак кај оние што имаат, само кај неколку се врши селекција на отпад;
- ЈП немаат донесено интегрирана шема за управување со отпад;
- обврската за водење на евиденција и известување согласно ЗУО како и подзаконскиот акт, се спроведува кај 11 ЈП;
- идентификациони и транспортни формулари за отпадот од страна на правните и физички лица – создавачи на отпад добиваат 10 ЈП;
- кај 9 ЈП се врши мерење на количините на комунален отпад додека, останатите ЈП пресметката на количини на комунален отпад ја прават според големината на возилата со кои се врши собирање, транспорт и отстранување на комуналниот отпад.

Ваквите состојби упатуваат на заклучок дека општините и ЈП не ги исполнуваат целосно законските обврски кои се однесуваат на постапување со отпадот и неопасниот – комунален отпад. Во периодот од 2013-2014 година, според податоците во годишните извештаи на МЖСПП, постои зголемување на количините на создаден, транспортиран и депониран комунален отпад.

Надлежности/обврски на институциите и субјектите во врска со депонирањето на комуналниот цврст отпад на централно и локално ниво

Во изминатиот период, од страна на надлежните институции и одговорните лица во однос на исполнување на законската обврска за преземање на сите неопходни мерки за затворање на депониите, се констатира дека не се преземени доволни и соодветни мерки за затворање на депониите кои не поседуваат дозвола за вршење на дејноста отстранување на отпад, што има за резултат натамошно постоење на диви нестандардни депонии на целата територија на РМ, со негативно влијание врз животната средина и здравјето на луѓето. До денот на ревизија, и покрај тоа што се

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

7

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

спроведувани поединечни активности за расчистување на депонии на одделни локации на територијата на РМ, сеуште ни една од постоечките нестандартни депонии, не е затворена и рекултивирана.

Со ревизијата се констатира дека општинските депонии не ги исполнуваат во целост условите за депонија предвидени во ЗУО, не е отпочнат процес на затворање и рекултивација на депониите од страна на општините, поради што во периодот 2013 – 2015 не е поднесено ниту едно барање од страна на општините за затворање на депонија. Од страна на општините се финансираат и спроведуваат само активности кои се однесуваат на мали депонии со цел нивно расчистување. Во текот на годината општините преземаат по 1-2 акции за расчистување на “диви депонии“ кои локациски се утврдуваат од страна на ЈП, како и од Општинскиот инспекторат за животна средина (ОИЖС) и комуналните инспектори во односната општина. Исто така, во општините не се предвидени средства за одржување на депонии, а онаму каде што се предвидени, истите се во незначителни износи, или остануваат нереализирани.

Ваквата состојба е присутна години наназад што упатува на заклучок дека во РМ најголем број од депониите ги немаат достигнато стандардите за минимум технички критериуми кои треба да ги имаат постојните депонии, поради што остануваат штетните влијанија на отпадот и на депониите врз животната средина.

Начин на спроведување на мониторингот, надзорот и воспоставувањето на информативниот систем за управување со отпадот

Обврските кои што ги има УЖС, согласно ЗУО, за спроведување на мониторингот на управувањето со отпад, не се исполнети односно во досегашниот период нема донесено Програма за мониторинг, на годишно ниво, како и не се изработуваат Годишни извештаи, од податоците добиени од мониторингот на управување со отпадот. Исто така, мониторингот на неопасниот отпад (комунален отпад) од страна на општините и градот Скопје не се врши на начин - во обем и содржина согласно ЗУО, односно општините најчесто, со цел спроведување на обврската за информирање, по однос на мониторинг, ги користат податоците добиени од јавните комунални претпријатија кои се нецелосни и не се резултат на следење и испитување на мостри од отпад, ниту пак се резултат од редовно следење на состојбата со управувањето со отпадот. Ваквите податоци ги доставуваат до надлежниот орган од областа на животната средина врз основа на кои се изготвува и Годишниот извештај за квалитет на животната средина, во кој се презентирани податоци само врз основа на доставени годишни извештаи од одреден број на општини.

Во УЖС не е воспоставен и не се води Катастар на животна средина, во кој, меѓу другите, е вклучен и Катастарот на создавачите на отпад, а до денот на ревизија не се донесени ниту подзаконските акти за формата, содржината и начинот на обновување и водење на Катастарот.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

8

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

Податоците кои се обезбедуваат во УЖС, а се однесуваат на информативниот систем, не се целосни и сеопфатни, односно Регистарот на постапувачите со отпад кој што е објавен на веб страната на МЖСПП, ги содржи само податоците за издадени дозволи за различни видови на отпад.

Поради наведеното во МЖСПП (УЖС) не се обезбедуваат целосни и навремени информации во врска со управувањето со отпадот, а со тоа и не се исполнува обврската на надлежните институции за информирање на јавноста за моменталната состојба, напредокот и идните планови и насоки во управувањето со отпадот.

Надзорот над законитоста на работата на органите на општината, односно градот Скопје се спроведува од страна на МЖСПП преку Комисија која при спроведување на надзорот има мал опфат на општини предвидени за надзор во текот на годината и мал опфат на надлежности.

Овластените инспектори за животна средина вршат инспекциски надзор од нивниот делокруг на работа предвиден во ЗУО, но при тоа не секогаш ги земаат во предвид некои од суштинските надлежности како што се: утврдување дали се изработени и доставени програми за управување со отпад, како и дали се доставени годишни извештаи за спроведување на програмите; дали давателите на услуги поставиле садови за собирање и селекција на комунален отпад, дали се води евиденција согласно ЗУО, и други надлежности. Ваквата состојба има за ефект недоволен надзор врз работењето на институциите вклучени во процесот на управувањето со отпадот.

Инспекцискиот надзор спроведуван од страна на комуналните инспектори има значајна улога за подобрување на состојбите при управувањето со отпадот предвиден во одредбите на ЗУО, ЗКД и ЗЈЧ. Меѓутоа, чести се случаите на изречени казни од страна на комуналните инспектори, кои не се наплатени.

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки во делот на:

- Владата на РМ, на предлог на МЖСПП, во соработка и координација со МТВ, МЛС и МЕ, да преземе активности за измени во постојната законска регулатива која ги регулира комуналните дејности, во кои спаѓа и управувањето со отпад, со што ќе се избегне преклопување на надлежностите и одговорностите помеѓу органите на државната управа (МЖСПП и МТВ) надлежни за спроведување и надзор по одделните закони (ЗУО, ЗЖС, ЗКД, ЗЈЧ).
- Владата на РМ, на предлог на МЖСПП, да преземе активности за донесување на третиот национален еколошки акциски план, во кој ќе бидат дефинирани мерките за заштита и за управување со животна средина, како и насоките за заштита од загадување од различни видови на загадувачи, меѓу кои спаѓа и управувањето со отпадот.
- МЖСПП (УЖС) да воспостави Катастар за животна средина, со кој ќе се обезбедат податоци за активности и инсталации кои ја загрозуваат животната

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

9

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

- средина, меѓу кои и од создавањето на отпадот, и Катастар на создавачи на отпад, како дел од Катастарот за животната средина, како и да се донесат подзаконските акти за начинот на водење на катастарот.
- МЖСПП и советите на општините на територијата на РМ, кои немаат донесено програми за управување со отпадот на годишно ниво, истите да ги донесат, заради спроведување на Националниот план.
 - Во наредниот период МЖСПП, по донесување на програмата за отпад, да изготвува годишни извештаи за реализација на истата, а општините да изготвуваат годишни извештаи за реализација на програмите за управување со отпад и истите да ги доставуваат до МЖСПП (УЖС).
 - МЖСПП да преземе мерки и активности за целосно и навремено вршење на надзорот на работата на органите на општината и градот Скопје, на начин пропишан во ЗУО.
 - Планските региони во РМ, да преземат мерки и активности, со цел воспоставување и организирање на регионален систем за управување со отпад на нивната територија, кое што е од посебно значење за комуналниот отпад,
 - Да се преземат потребните активности од страна на централната и локалната власт, за решавање на проблемот со постојните локации за отстранување на отпадот (диви депонии) преку организирање и изградба на регионални депонии или други објекти и инсталации за постапување со отпадот.
 - Советите на општините во РМ кои, во изминатиот период, не донеле план за управување со отпад или донесениот план не го ревидирале, да преземат активности за нивно донесување или евентуално ревидирање.
 - Општините и ЈП да преземат активности за целосно спроведување на законските обврски кои се однесуваат на постапување со отпадот, а со тоа и нивно целосно вклучување во процесот на управување со отпад, односно донесување на сите акти за регулирање на системот на селектирање, собирање и транспортирање на комуналниот отпад, воведување на евиденција и известување, собирање и селекција на комуналниот отпад.
 - УЖС да донесе Програма за мониторинг за управување со отпад, на годишно ниво, како и да изработува Годишни извештаи, од податоците добиени од мониторингот на управување со отпадот.
 - Општините и градот Скопје да го вршат мониторингот на неопасниот отпад, во кој влегува и комуналниот отпад, на начин - во обем и содржина, согласно ЗУО, а податоците од истиот, редовно и навремено, да ги доставуваат до УЖС.

Препораките произлезени од оваа ревизија се насочени кон подобрување на политиките за управувањето со цврстиот отпад на централно, регионално и локално ниво.

На Нацрт извештајот не се добиени забелешки од страна на одговорните лица на МЖСПП, ДИЖС, ЗЕЛС и АДКОМ.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

10

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

- 1.1. Управувањето со отпадот е дејност од јавен интерес, која што се врши во согласност со Законот за управување со отпад и прописите донесени врз основа на овој закон. Во управувањето со отпадот се применува и Законот за животна средина.

Со ЗУО се определени следните цели, и тоа:

- избегнување, и во најголема можна мера, намалување на количество на отпад,
- искористување на употребливите состојки на отпадот,
- одржлив развој, преку зачувување и заштеда на природните ресурси, спречување на негативните влијанија врз животната средина, животот и здравјето на луѓето,
- отстранување на отпадот, на начин што е прифатлив за животната средина, и
- висок степен на заштита на животната средина.

Отпад е секоја материја или предмет што припаѓа во категориите на отпад од членот 25 од ЗУО што создавачот или поседувачот ја/го отфрла, има намера да ја/го отфрли или од него се бара да ја/го отфрли.

Комунален отпад е отпад што се создава од физички лица од домаќинствата (отпад од домаќинства) и комерцијалниот отпад. Отпадот од домаќинствата е отпадот кој секојдневно се собира од домаќинствата, како и посебно собраниот опасен отпад од домаќинствата, кабаст отпад, градинарски отпад и слично. Комерцијален отпад е секој друг отпад создаден од правни и физички лица при вршење на комерцијални, индустриски, занаетчиски, услужни, административни и слични дејности, кој според својата природа или според својот состав е сличен на отпадот од домаќинствата.

Управување со отпад е збир на активности, мерки и одлуки наменети за избегнување и намалување на количеството на создадениот отпад и неговото негативно влијание врз животната средина, животот и здравјето на луѓето, вклучувајќи го и постапувањето со отпадот.

Постапување со отпадот е собирање, селектирање, транспортирање, третман, преработка, складирање и отстранување на отпадот, вклучувајќи го и надзорот над овие операции, како и мерките за заштита на животната средина, животот и здравјето на луѓето за време на работата на објектите и

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

11

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

на инсталациите за отстранување на отпадот и грижата за него по престанокот на нивната работа.

Депонија е објект наменет за површинско (над земјиштето) и подземно (во земјиштето) отстранување на отпадот, вклучувајќи ги и внатрешните локации и определена локација.



Слика од депонија Дрисла

Создавачите на отпад се должни, во најголема можна мера, да го избегнат создавањето отпад и да ги намалат штетните влијанија на отпадот врз животната средина, животот и здравјето на луѓето, како приоритет при управувањето со отпадот.

При управувањето со отпадот, по претходно извршената селекција, отпадот треба:

- да биде преработен по пат на рециклирање, повторна употреба или во друг процес за екстракција на секундарните сировини, или
- да се користи како извор на енергија.

Според одредбите од ЗУО, основни начела при управувањето со отпадот се: начело на заштита на животната средина, начело на претпазливост, начело на блискост, начело на универзалност на услугите, начело „загадувачот плаќа“ и систем на кауција.

Надлежен орган за подготвување и усвојување на сите правни инструменти и за спроведување на сите директиви поврзани со отпадот е МЖСПП како орган на државната управа одговорен за прашањата од областа на животната средина. Надлежен орган за спроведување на инспекција и за други извршни задачи, генерално, се Државниот инспекторат за животна средина (ДИЖС) и локалните инспекции за животната средина (општините).

Задачите и надлежностите на полето на управување со отпад, во пракса, се поделени меѓу неколку институции во државата, а често се среќава

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

12

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

преклопување во самото МЖСПП и во институциите на централно ниво, како и меѓу централната и локалната власт. Исто така, има активности кои не се опфатени, како што се добивање на сигурносни податоци за отпадот и за создавачите на истиот, за карактеристиките/состојките на отпадот или отсуствува регистрација на субјектите што постапуваат со отпад. Таквата ситуација го отежнува квалитативното и квантитативното претставување на реалниот проблем со отпадот на самиот извор.

Надлежен орган за вршење на стручни работи во животната средина е Управата за животна средина (УЖС), основана согласно ЗЖС, кој претставува орган во состав на МЖСПП.

Според Законот за локална самоуправа (во натамошниот текст ЗЛС), општините се надлежни за вршење на комуналните дејности, во кои меѓу другите, спаѓаат и собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад. Исто така, заради извршување на своите надлежности, општините може да основаат јавни служби, во согласност со овој закон. Надзор над законитоста на прописите на општината врши МЛС, а надзор над законитоста на работата на органите на општината вршат органите на државната управа.

Според Законот за градот Скопје, градот Скопје и општините во градот Скопје, се надлежни за вршење на работи од јавен интерес од локално значење, и тоа:

- Градот Скопје е надлежен за вршење на комунални дејности, во кои влегуваат и: собирање и транспортирање на комуналниот и друг вид на неопасен отпад, како и одржување на депониите за комунален и друг вид на неопасен отпад.
- Општините во градот Скопје (Аеродром, Бутел, Гази баба, Ѓорче Петров, Карпош, Кисела Вода, Сарај, Центар, Чаир и Шуто Оризари) се надлежни за вршење на комунални дејности, во кои влегува и организирање, изнесување и транспортирање на комунален и друг вид на неопасен отпад.

Општините се одговорни за следните активности: организација на собирањето, транспортот и депонирањето на комуналниот отпад, надзор над транспортот и депонирањето на индустрискиот неопасен отпад, одлучувањето во врска со локациите на капацитетите за управување со отпад, издавање на локални прописи за управување со отпад, финансирање и надзор над затварањето на дивите депонии и прекилот на работата на капацитетите за управување со отпад. Изградбата на депонии за неопасен и инертен отпад, исто така, е одговорност на општините. Но, само неколку општини имаат основано одделенија или назначено лица во својата

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

13

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

административна структура за работа со проблематиката за управување со отпад, ќе бидат потребни големи напори за оформување на локални административни и стручни институции, како и оперативни организации на меѓуопштинско т.е. регионално ниво, кои ќе мора да се формираат и да бидат прифатени од сите инволвирани општини.

Надоместоците за услугите на управување со комунален отпад се фактурираат и се наплаќаат од страна на јавните претпријатија, тие се засновани на рамни стапки кои се разликуваат од општина до општина.

На најголемата македонска депонија „Дрисла“ се врши регистрирање на комуналниот отпад и се наплаќа такса за депонирање за тон депониран отпад, која ја плаќаат општините надвор од територијата на Скопје, кои ги користат услугите на депонирање. На депониите во Велес, Битола и Веница, се наплаќа надоместок со рамна стапка од други општини кои ги користат депониите без оглед на депонираните количества.

Ревизијата и анализата на клучните проблеми поврзани со постојната состојба на управување со отпад во Македонија покажуваат дека основните проблеми и пречки се однесуваат речиси на сите области поврзани со развојот на системот за управување со отпад и неговата улога во општеството:

- Законска рамка,
- Институционални/организациски аспекти,
- Човечки ресурси/капацитет,
- Финансирање/поврат на трошоци и инвестиции,
- Свест на инволвираните субјекти и комуникација,
- Достапност на податоци/известување,
- Избегнување, преработка и рециклирање на отпад,
- Сегрегација, складирање, собирање и транспорт на отпад,
- Третман/преработка на отпад,
- Финално депонирање на отпадот и санација на оптоварувањата во животната средина,
- Влијание врз здравјето на луѓето/природата и животната средина со потенцијално влијание за македонската економија.

2. Законска регулатива

2.1. Темата која е предмет на ревизијата на успешност, е регулирана со следната законска регулатива:

- Закон за управување со отпад, („Сл. весник на РМ“ бр. 68/04..... 51/15 година);

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

14

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО
УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“**

- Закон за животната средина, („Сл. весник на РМ“ бр. 53/05.....42/14 година);
- Закон за јавна чистота, („Сл. весник на РМ“ бр. 118/08.....80/12 година)
- Закон за комунални дејности, („Сл. весник на РМ“ бр. 95/12, 163/13, 42/14 година);
- Закон за јавни претпријатија, („Сл. весник на РМ“ бр. 38/96.....138/14 година);
- Закон за локална самоуправа, („Сл. весник на РМ“ бр. 5/02 година);
- Закон за град Скопје, („Сл. весник на РМ“ бр. 55/04, 158/11 година);
- Закон за финансирање на ЕЛС, („Сл. весник на РМ“ бр. 61/04.....47/11 година);
- Закон за јавно приватно партнерство и концесии, („Сл. весник на РМ“ бр. 6/12 година);
- Закон за меѓуопштинска соработка, („Сл. весник на РМ“ бр. 79/09 година) и
- Закон за инспекциски надзор, („Сл. весник на РМ“ бр. 50/10.....33/15 година).

Врз основа на донесените закони донесени се голем број на подзаконски акти од страна на Владата на РМ и надлежните органи на државната управа.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

15

II. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

- 1.1. Ревизијата на успешност е спроведена со цел да даде придонес во подобрување на управувањето со комуналниот цврст отпад на целата територија на РМ, преку оценка на активностите на инволвираните субјекти во процесот на управување со цврстиот комунален отпад, вклучувајќи ги и контролните функции на државните институции, во насока на намалување на количеството на создадениот отпад и негативното влијание на животната средина, животот и здравјето на луѓето. Од прелиминарните истражувања кои ги извршивме за потребите на ревизијата, определивме неколку области од кои произлегоа претпоставени или докажани ризици и кои беа основа за вршење на ревизијата на успешност. Со ревизијата се насочивме кон откриените ризични подрачја, како и кон прашања поврзани со активноста, а се однесуваат на законската и подзаконската регулатива, управување со отпад на регионално ниво, имплементација на законот во делот на постапувањето со комуналниот цврст отпад од страна на локалната власт, депонирање на комуналниот отпад на централно и локално ниво, како и мониторингот и информативниот систем во управувањето со отпадот, и начинот на вршење на надзорот.
- 1.2. Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2015 година на тема: „Ефикасност во управувањето со цврстиот отпад во РМ“ со цел да дадеме одговор на прашањето: „Дали преземените мерки, активности и одлуки од страна на сите инволвирани субјекти во процесот на управувањето со цврстиот отпад (комунален), вклучувајќи ги и контролните функции на државните институции, придонесуваат за намалување на количеството на создадениот отпад и негативното влијание на животната средина, животот и здравјето на луѓето?“
- 1.3. Со ревизијата опфатени се повеќе ризици кои се определени кај следниве области:
 - Надлежности/обврски на институциите и субјектите во управувањето со отпадот според законската и подзаконската регулатива;
 - Управување со отпадот на регионално ниво (воспоставување и организирање на регионален систем за управување со отпад);

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

16

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

- Постапување со отпадот - комуналниот цврст отпад од страна на општините и јавните комунални претпријатија односно имплементација на ЗУО од страна на локалната власт;
- Надлежности/обврски на институциите и субјектите во врска со депонирањето на комуналниот цврст отпад, на централно и локално ниво;
- Начинот на спроведувањето на мониторингот, воспоставувањето на информативниот систем за управување со отпадот (како дел од Националниот информативен систем на животната средина) и начин на вршење на надзорот од страна на надлежните органи.

2. Опфат на ревизија

2.1. Ревизијата на успешност ја вршеме кај следниве субјекти:

- Министерство за животна средина и просторно планирање, заедно со Управата за животна средина, како орган во состав на МЖСПП;
- Државен инспекторат за животна средина;
- Општини по избор, Кичево, Гостивар, Куманово, Прилеп, Битола, Тетово, Крушево, Гевгелија, Богданци и Илинден;
- ЈКП по избор, поврзани со општините, ЈКП Комуналец Кичево, ЈКП Комуналец Гостивар, ЈП Чистота и зеленило Куманово, ЈП Комуналец Прилеп, ЈКП Комуналец Битола, ЈКП Тетово, ЈКП Комуна Крушево, ЈКП Комуналец Гевгелија, ЈКП Комунална чистота Богданци и ЈКП Илинден;
- Град Скопје;
- ЈП Комунална хигиена, Скопје;
- Друштво за депонирање на комунален отпад „Дрисла“ ДОО, Батинци, Студеничани;
- Заедница на единиците на локална самоуправа на РМ – ЗЕЛС;
- Асоцијација на даватели на комунални услуги – АДКОМ.

2.2. Со ревизијата на успешност го опфативме периодот од 2012 до 2014 година, а дадени се состојби кои се случиле и претходно и последователно.

3. Методологија

3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во РМ при вршењето на државната ревизија.

3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

17

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

- 3.3. Оваа ревизија на успешност престапува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка на тоа дали преземените мерки и активности во процесот на управувањето со отпадот во РМ доведуваат до намалување на количеството на создадениот отпад и негативното влијание на животната средина, животот и здравјето на луѓето.
- 3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за зголемување на ефикасноста во управувањето со отпадот и намалување на количеството на создадениот отпад и негативното влијание на животната средина, животот и здравјето на луѓето, како и носење на одлуки од страна на надлежните органи на државната управа кои имаат одговорност за преземање односно иницирање на корективни/идни дејствија содржани во препораките, произлезени од оваа ревизија на успешност.
- 3.5. Кај оваа ревизија на успешност го следевме системски ориентираниот пристап со кој се проверува правилното функционирање на системот за управување со цврст отпад во РМ, од страна на централната и локалната власт (врска ISSAI 300/26)
- 3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме техниките на ревизија на успешност, и тоа:
- Анализа на законската и подзаконската регулатива поврзани со темата управување со отпадот во РМ, а поконкретно за управувањето со цврстиот комунален отпад.
 - Анализа на стратешките и планските документи донесени од страна на Владата на РМ и надлежното министерство за вршење на работи од областа на животната средина.
 - Добивање на информации поврзани со темата на база на извештаите за извршени ревизии од страна на ДЗР во претходниот период (ревизија на успешност – управување и третман на медицински отпад, ревизија на успешност – одржување на јавна чистота, финансиска ревизија кај ЈП Комунална хигиена, Скопје).
 - Прибирање на податоци и информации од веб страната на МЖСПП, Владата на РМ, АДКОМ, ЗЕЛС, Државен завод за статистика, јавни комунални претпријатија, Европска животна средина, и други инволвирани субјекти во управувањето со отпад.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

18

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

- Анализа и обработка на корисни текстови и материјали (програми, извештаи, студии, стратегии, планови, објавени текстови, и сл.) на тема управување со цврстиот – комунален отпад, обезбедени преку веб страните на претходно наведените субјекти.
- Разговори/интервјуа со директорот на УЖС и раководителот на Секторот за отпад, одговорните лица/раководители на сектори во МЖСПП, како и со државниот инспектор за животна средина вработен во ДИЖС.
- Прибирање, средување и анализа на документацијата добиена на база на спроведените разговори/интервјуа.
- Обезбедување и анализа на Заклучоците од Владата на РМ, со кои се задолжува МЖСПП или УЖС, за извршување на одредени активности поврзани со управувањето со цврстиот отпад, како и Информациите со дадени одговори доставени до Владата на РМ од страна на МЖСПП.
- Посета на терен и спроведени разговори/интервјуа со одговорните лица во избраните општини и јавни комунални претпријатија на територијата на РМ, Град Скопје, ЈП Комунална хигиена, Друштво за депонирање на комунален отпад „Дрисла“ ДОО, Батинци, Студеничани, ЗЕЛС, АДКОМ.
- Обезбедување на документи и материјали, на база на одржаните состаноци и спроведените интервјуа, во претходно наведените субјекти, како и средување и анализа на истата.
- Пребарување низ стручна домашна и странска литература, поврзани со темата.

3.7. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 10.03. до 31.07.2015 година, од тим на Државниот завод за ревизија .

3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 10.09.2015 година.

3.9. Прелиминарните истражувања беа насочени кон повеќе области заради: стекнување информации за управувањето со отпадот од аспект на законската и подзаконската регулатива, оценка на степенот на воспоставување и организирање на регионален систем за управувањето со отпад, оценка на имплементацијата на ЗУО од аспект на постапувањето со комуналниот цврст отпад од страна на локалната власт, оценка на начинот на депонирањето на комуналниот цврст отпад, и оценка на начинот на спроведувањето на мониторингот, начинот на воспоставувањето на информативниот систем и начинот на вршење на надзорот од страна на надлежните органи. Од заклучоците кои произлегоа од прелиминарните истражувања, оценивме за потребно да ја спроведеме ревизијата на успешност „Ефикасност во управувањето со цврстиот отпад во РМ“.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

19

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1. Надлежности/обврски на институциите и субјектите во процесот на управувањето со отпадот според законската и подзаконската регулатива

Надлежности на државните органи во управувањето со цврстиот отпад

1.1. Управувањето со отпадот е дејност од јавен интерес, која што се врши во согласност со ЗУО и прописите донесени врз основа на овој закон. Во управувањето со отпадот се применува и ЗЖС. Согласно член 126 од ЗУО и член 194 од ЗЖС, надзор над примената на овие закони и прописите донесени врз основа на истите, врши МЖСПП. Инспекцискиот надзор над примената на овој закон и прописите донесени врз основа на истиот го врши Државниот инспекторат за животна средина (ДИЖС), кој има својство на правно лице, а работите од надлежност на општините и градот Скопје ги вршат овластени инспектори за животна средина на општините и овластени инспектори за животна средина на градот Скопје. (во ЗЖС, е потенцирано и “овластени инспектори на општините во градот Скопје“ што не е случај кај ЗУО).

Според Законот за комунални дејности, комуналните дејности се дејности од јавен интерес, во кои меѓу другите, спаѓа и собирањето и транспортирање на комунален отпад и други видови на неопасен и инертен отпад, кое што подразбира собирање, селектирање, транспортирање и депонирање на уредени депонии. Согласно член 29 од Законот, надзор над спроведувањето на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон, врши МТВ. Согласно член 30, инспекцискиот надзор го вршат државните комунални инспектори на ДКИ, општинските комунални инспектори и комуналните инспектори во општините во градот Скопје и градот Скопје. ДКИ е орган во состав на МТВ, со својство на правно лице. Согласно член 39, надзор над законитоста на работата на органите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје врши органот надлежен за работите од областа на комуналните работи односно МТВ.

Според Законот за јавна чистота, собирањето на смет, е дејност од јавен интерес од локално значење, и претставува отстранување на создадениот смет од одржувањето на јавната чистота на јавните површини и објектите и сместување во садови за смет. Заради обезбедување на јавна чистота на јавните површини е забрането, меѓу другото и фрлање и оставање на отпадоци од градежен материјал (градежен шут)¹. Надзорот над спроведувањето на овој закон го врши МТВ, а инспекцискиот надзор го

¹ Овој вид на отпад влегува во група 17 од листата на видови на отпад, кој е регулиран со ЗУО

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

20

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

вршат општинските комунални инспектори односно комуналните инспектори на градот Скопје. Надзорот над законитоста на работата на органите на општината, на органите на општините во градот Скопје и органите во градот Скопје го врши МТВ.

На локално ниво, основни закони, од аспект на надлежност во вршењето на комуналните дејности, се Законот за локална самоуправа и Законот за градот Скопје. Заради поефикасно и поекономично вршење на надлежностите помеѓу општините, во јуни 2009 година, донесен е и Закон за меѓуопштинска соработка, врз основа на кој општините може да склучат меѓусебен договор за вршење на определени работи од нивна надлежност.

За вршење на јавни работи од локално значење во рамките на нивните надлежности, градот Скопје и општините во градот Скопје можат да основаат јавни служби.

Согласно Законот за јавните претпријатија, Република Македонија (Владата), општините и градот Скопје, можат да основаат јавни претпријатија со цел вршење на дејности од јавен интерес, во кои спаѓаат и комуналните дејности. Со овој закон не е дадена можност за основање на јавно претпријатие од страна на општина во градот Скопје, иако им е дадена надлежност за вршење на комунални дејности, во кои влегува и постапувањето со неопасниот отпад. Со ваквото законско решение надлежноста, во врска со постапувањето со неопасниот отпад (освен за депониите), истовремено е дадена и на Градот Скопје и на општините во градот Скопје.

Ваквата состојба во законската регулатива, доведува до преклопување на надлежностите и одговорностите помеѓу органите на државната управа надлежни за спроведување и надзор во одделните закони што може да придонесе за некоординирано дејствување на органите на државната и локалната власт и неефикасност во имплементацијата на законите од областа на комуналните дејности, во кои спаѓа и управувањето со отпад.

- 1.2. Со законската регулатива, комуналните дејности се во надлежност на МТВ, а управувањето со отпад и одржувањето на јавна чистота, кој опфаќа дел од комуналната дејност, согласно националната програма за усогласување со ЕУ, е во надлежност на МЖСПП. Имено, управувањето со отпад и јавната чистота се поврзани активности, истите се комунални дејности и влијаат на здрава и чиста животна средина. Од тука се наметнува потребата од интегрирана надлежност на комуналните дејности заради усогласување со европската регулатива.

Според Законот за организација и работа на органите на државната управа, работите кои спаѓаат во комунална дејност, се во надлежност на МТВ,

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

21

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

поради што истото е надлежно и за примена на ЗКД. Меѓутоа, иако МТВ е надлежно за работите на комуналните дејности, во ЗУО кој исто така опфаќа и дел од комуналните дејности, надлежноста на спроведување на истиот, ја има МЖСПП.

Согласно Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НРАА), заради усогласување со законодавството на ЕУ, МЖСПП е задолжено за донесување на дополнителни правни акти кои ја регулираат надлежноста во управувањето со животната средина. Тргувајќи од начелото на интегрирано управување со животната средина што е воведено во постојната законска регулатива со член 7 од ЗЖС, сегашното уредување на надлежноста на МЖСПП дадена во Законот за организација и работа на органите на државната управа, не соодејствува на надлежноста утврдена во донесените закони од областа на животната средина, ниту пак ја отсликува идната надлежност што треба да биде уредена со донесувањето на новите закони.

Со тоа што два различни закони од иста област/комунална дејност, се во надлежност на два органи на државната управа (МТВ и МЖСПП) создава ризик од неефикасна имплементација на законите од областа на комуналните дејности, некоординирано дејствување на органите на државната управа, како и ризик од неусогласување со правото на ЕУ.

Регулирање на одредени поими од темата отпад во неколку закони

1.3. Регулирањето на одделни поими или работи кои се однесуваат на темата „отпад“ во неколку закони го отежнува постапувањето на инволвираните субјекти при спроведувањето на законите (проблеми кои се јавуваат при практична примена).

Во оваа насока, врз основа на донесен заклучок од Владата на РМ, МЖСПП има изготвено анализи за спроведувањето на одредбите од ЗУО и ЗЖС, заклучно со мај 2014 година, според кои постојат одредени проблеми при имплементацијата и за кои се потребни дополнителни мерки и активности за подобрување на состојбата, и тоа:

- Во анализата на МЖСПП за спроведени/неспроведени одредби по поглавја од ЗУО, е наведено дека: поглавјата Мониторинг и Информативен систем, во целост се спроведуваат, Надзорот и надлежните органи, главно се спроведуваат, Стратегија, планови и програми за управување со отпадот, и постапувањето со отпадот, а посебно со комуналниот отпад, делумно се спроведуваат, во поглавјата за депонии и финансирање, поголем дел од одредбите не се спроведуваат, а за поглавјето Управување со отпадот на регионално ниво, МЖСПП нема дадено коментар. При тоа, треба да се нагласи дека кај постапувањето со комунален отпад, одредбата која се однесува на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

22

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

оставање на комунален отпад на местата за собирање и селектирање на комуналниот отпад, во целост не се спроведува, а делумно се спроведува одредбата која се однесува на селектирање на отпадот, според видот, предавање на комунален отпад на собирните центри и склучување договор за собирање и транспортирање на отпадот. Исто така, во делот за финансирање, треба да се нагласи дека одредбата која се однесува на извори на финансирање, во целост не се спроведува, а кај одредбите за извршена услуга и надоместок за управување со отпад на општините и градот Скопје, стои забелешка дека Методологијата за формирање на цената е неприфатлива за јавните комунални претпријатија, за што е потребна реорганизација на истите и прилагодување кон барањата од законот. За управувањето со отпад на регионално ниво, во анализата е наведено дека состојбите се во почетна фаза, а за нивно подобрување, според МЖСПП, потребна е поголема одговорност од страна на ЕЛС и зајакнување на капацитетите на ЕЛС во овој сектор.

- Во анализата на МЖСПП за спроведени/неспроведени одредби по поглавја од ЗЖС, е наведено дека: поглавјата Мониторинг, Национален информативен систем за животна средина, Планирање на заштита на животна средина и Надзор, делумно се спроведуваат, а поглавјето за Начин и постапка за вршење надзор над работата на општината, градот Скопје и општините во градот Скопје, главно се спроведуваат, освен одредбата во член 212 – одземање на извршување на надлежност, кој би се спровел доколку има потреба односно доколку органите на ЕЛС не го обезбедат извршувањето на работите за кои се надлежни.

Проблеми кои што се јавуваат при имплементацијата на ЗУО и донесените подзаконски акти може да се согледаат и од доставените мислења до МЖСПП, од страна на ЗЕЛС и АДКОМ. Имено, во изминатиот период (2012, 2013, 2014) од страна на ЗЕЛС и АДКОМ, како претставници на општините односно комуналните претпријатија доставени се мислења до МЖСПП, во врска со одделни измени и дополнувања на ЗУО, како и мислења по одделни подзаконски акти - предлог текстови на правилници за различни теми, на база на одржани средби со претставници од МЖСПП, МТВ, ДКИ, ЕУ експерти и други, а кои се однесуваат и укажуваат на: проблеми со имплементацијата на донесениот подзаконски акт – методологија за пресметување на цената за собирање, транспортирање и отстранување на отпад², од февруари 2013 година, мислења по измени и дополнувања на ЗУО, во врска со воведување на управување со отпад на регионално ниво, и мислење по предлог заклучок на Влада на РМ, за раздвојување на јавните комуналните претпријатија во поголемите градови.

² Врска Член 121 став 9 од ЗУО

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

Во 2014 година, врз основа на донесен заклучок на Владата на РМ, за раздвојување на комуналните претпријатија, МЖСПП има доставено две информации, во јули и септември 2014 година, во кои се предлага да се донесат следните заклучоци и тоа: да се започне со постапката за поделба на ЈКП на сектор отпад и вода и истовремено да се започне со постапката за формирање на меѓуопштински јавни претпријатија, ЈКП да подготват елаборати за поделбата во соработка со надлежните министерства и да се задолжи МТВ да пристапи кон соодветни измени на ЗКД во насока на уредувањето на проблематиката за секторот отпад да биде комплетно покриена со ЗУО, со цел да се избегнат во иднина преклопувањата на надлежностите во двата закона. Во оваа информација се укажува дека и во двата закона, ЗКД и во ЗУО, е уредено прашањето за давател на комунална услуга и на кој начин истата се врши. Исто така укажано е на различното регулирање на формирањето на цената за давање на комунална услуга³. Поради тоа се предлага да се направат соодветни измени во ЗКД со цел на проблематиката за секторот отпад да биде комплетноуредена со ЗУО, кој е комплетно хармонизиран со Рамковната директива за отпад.

Дадените предлози во оваа информација не се разгледувани од страна на Владата на РМ, односно до денот на ревизија нема дадено одговор по предлог заклучоците.

Во текот на 2015 година (јануари, март) од страна на ЈП Комунална хигиена Скопје и ЈКП Комуналец - Битола, предложени се измени и дополнувања на ЗУО, кои се однесуваат на допрецизирање на одделни одредби, со цел да не дојде до забуна при примената и толкувањето на законот, да се овозможи правилно пресметување и формирање на цената за комунална услуга и овозможување на општините и градот Скопје да ги применуваат овластувањата и ингеренциите дадени со останатите закони и предложени се прекршочни санкции во случаи на незаконско постапување со отпадот. Исто така, предложени се измени на Методологијата за пресметување на цената, од аспект на категоризацијата на субјектите – корисници на услуги, со цел да се разграничат големите создавачи на отпад и примена на начелото „загадувачот плаќа“ и универзалност на услугата на целата територија на РМ, како и за пролонгирање на рокот за примена од 1 јули 2015.

По однос на овие предложени измени и дополнувања на ЗУО, од страна на јавните комунални претпријатија, УЖС односно МЖСПП сеуште нема донесено предлог текст на измени и дополнувања. Имено, во јануари и мај 2015 година, подготвени се предлог текстови за измена и дополнување на ЗУО кои се однесуваат на надлежностите на ДИЖС, како и во делот за отпадни моторни масла. Исто така, измените на законот кои се направени во

³ Врска Член 24 од ЗКД и член 12 став 5 од ЗУО

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

24

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

март 2015, се однесуваат на дозволи за вршење на дејноста складирање, третман и/или преработка на отпад и дозвола за собирање и транспорт на опасен отпад.

Во врска со предложените измени на методологијата од страна на јавните комунални претпријатија, истите се целосно прифатени, со тоа што УЖС има изготвено и доставено предлог текст на измени, во мај 2015 година, до МЖСПП – Сектор ЕУ. По разгледување на измените од страна на секторот, и нивно прифаќање, истите ќе бидат доставени на одобрување до Секретаријатот на законодавно – правната комисија, по што ќе следат измени на методологијата и нивна објава во Службен весник.

Ваквата состојба, опишана погоре, може да доведе до неправилно и несоодветно постапување или неможност за постапување при имплементацијата на законите од страна на инволвираните субјекти.

Подзаконски акти поврзани со ЗУО и ЗЖС

1.4. Согласно ЗУО и ЗЖС, Владата на РМ и МЖСПП имаат обврска во определен законски рок, да донесат голем број на подзаконски акти во функција на имплементација на овие закони. Исто така, согласно ЗУО, општините и градот Скопје, меѓу другото, имаат обврска да ги донесат актите со кои ќе се регулира селектирањето, собирањето и транспортирањето на комуналниот и друг вид на неопасен отпад.

Врз основа на интервјуто со раководителот на Секторот за ЕУ и анализите за донесени/недонесени акти согласно ЗУО и ЗЖС, се констатира дека дел од подзаконските акти (правилници, одлуки, уредби, и сл.) не се донесени во пропишаниот законски рок или пак воопшто не се донесени, иако рокот за нивно донесување е истечен.

Ревизијата изврши анализа на донесени/недонесени акти, со која беа опфатени главјата и дефинираните области кои се предмет на ревизија, за што се дава следниот преглед:

	ЗУО	ЗЖС
Предвидени акти	48	124
Донесени акти	37	64
Недонесени акти	11	60

Со анализата се констатира дека МЖСПП врз основа на ЗУО и ЗЖС, делумно ги има донесено предвидените подзаконски акти (прилог број 1 кон овој извештај).

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

25

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

Недонесувањето на прописите со кои поконкретно се опишува начинот на спроведувањето на одредена законска обврска ја отежнува правилната примена и имплементација на законот, од страна на субјектите, задолжени за извршување на истиот.

Стратешки, плански и програмски документи

1.5. Во март 2008 година согласно ЗУО, Владата има донесено Стратегија за управување со отпад на РМ (2008-2020), а со цел реализација на стратегијата, министерот за животна средина и просторно планирање во јуни 2009 година има донесено Национален план за управување со отпад на РМ (2009 – 2015) кој опфаќа период од е шест наместо 10 години⁴. Со овој план се одредени активностите и задачите на поединечните инволвирани субјекти во општеството, поставени се приоритети на задачите и временски распоред, одредени се човечките, институционалните и финансиските ресурси потребни за постигнување на поставените општи, посебни и квантитативни цели.

За реализација на Националниот план, советот на општините и на градот Скопје имаат обврска да донесат свои планови за управување со отпадот, за период не помал од три но не подолг од шест години, кој се дава на одобрување од страна на министерот за животна средина и просторно планирање. Со увид во евиденцијата на издадени решенија за одобрени планови од страна на МЖСПП, со која располага Секторот за отпад, се констатира дека од вкупно 81 општини во РМ⁵ само за 52 општини се одобрени решенија за планови за управување со отпад и тоа: во 2010 година одобрени се решенија за 12 општини, во 2011 за 6 општини, во 2012 за една општина, во 2013 за 26 општини (од кои за Општина Велес одобрено е повторно решение), во 2014 за 8 општини и во 2015 година за една општина. Со недонесувањето на плановите за управување со отпад, од страна на советот на одделни општини во РМ, не се утврдени мерките и активностите што треба да се преземат од страна на субјектите кои управуваат со отпадот за територијата на општината, заради спроведување на Националниот план за управување со отпадот, како и конкретните мерки за подобрување на општата состојба во управувањето со отпадот и заштитата на животната средина.

1.6. Советите на општините и советот на град Скопје, имаат обврска да донесат Регионален план за управување со отпад (РПУО) за секој одделен регион согласно Планот за управување со отпад, со кој се уредуваат заедничките

⁴ Врска член 17 од ЗУО

⁵ Врска член 10 и 16 од Законот за територијална организација на локалната самоуправа во РМ

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

26

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

цели во управувањето со отпадот на општините и градот Скопје, на регионално ниво, согласно Стратегијата и Националниот план, за период од 10 години. Истиот се дава на одобрување на МЖСПП, за што се носи Решение од страна на министерот. Законскиот рок за донесување на регионалните планови изнесува две години од денот на влегување во сила на Измените и дополнувањата на ЗУО, од април 2011 година.

Во досегашниот период, од вкупно 8 плански региони, изработени се два регионални плана, за **Источниот и Североисточниот регион**, заедно со стратешка оценка на влијанието врз животната средина, финансирани од средствата на ИПА фондовите во вредност од 1.140.000 евра, за што во октомври 2014 година⁶ се издадени Решенија за одобрување од страна на министерот. Исто така, за овие два региона, се врши подготовка на техничка и тендерска документација за затварање на диви депонии во Источен и Североисточен регион и подготовка на технички спецификации за набавка на опрема за собирање и транспортирање на отпад во Источниот и Североисточниот регион, во вкупна вредност од 500.000 евра, кои проекти се во фаза на тендерирање и се очекува договорите да се склучат во текот на 2015 година.

За изработка на регионалните планови за четирите региони: **Скопски, Вардарски, Југозападен и Пелагониски регион**, планиран е проект што ќе се финансира во рамките на ИПА компонента 3, во вредност од 3.900.000 евра и истиот е во фаза на тендерирање и се очекува договорот да се склучи во втората половина на 2015 година.

Останатите два региона: **Југоисточен и Полошки регион** немаат изработено свои регионални планови и истите не се вклучени во рамките на ИПА фондовите, за користење на средства за изработка на вакви планови. Причината е тоа што во изминатиот период (од 2010 до 2014 година) во овие два региона, се спроведувале активности за воспоставување на интегриран систем за управување со отпад преку постапки за доделување на концесии, кои во август односно ноември 2014 година се прекинати со донесување на одлуки од Влада. Исто така, одлуките за склучување на спогодба, формирање на меѓуопштински одбори и формирање на регионални центри, во овие два региона, се донесени во јануари односно февруари 2015 година.

Со недонесувањето на регионални планови од страна на советите на општините и на град Скопје, на шестте региони, не се уредени заедничките цели во управувањето со отпадот согласно Стратегијата и Националниот план.

1.7. Министерството за животна средина и просторно планирање, советите на општините и градот Скопје и правните и физичките лица коишто

⁶ Член 18 став 5 од ЗУО

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

27

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

управуваат со отпад⁷ имаат обврска да донесат Програми за управување со отпадот, со цел реализација на Националниот план за управување со отпадот. Во програмите треба да бидат определени изворите на финансирање на мерките и активностите, како и инструментите за спроведување на истите, за период од една година.

Во досегашниот период, МЖСПП нема донесено Програма за управување со отпад на годишно ниво, а со извршениот увид во евиденцијата од Секторот за отпад, се констатира дека од вкупно 30 доставени програми од општините и ЈКП до МЖСПП, 19 од нив се годишни програми за управување со отпад (5 програми за 2013 година, 11 за 2014 и 3 за 2015), додека останатите 11 програми се повеќегодишни.

Со недонесувањето на програми за управување со отпадот, на годишно ниво, од страна на МЖСПП и од советите на одделни општини на територијата на РМ, не се утврдени мерките и активностите што треба да се преземат од страна на субјектите кои управуваат со отпадот во тековната година, со цел спроведување на Националниот план за управување со отпад, како и конкретните мерки за подобрување на општата состојба во управувањето со отпадот и заштитата на животната средина.

- 1.8. Согласно член 60 од ЗЖС, Владата на предлог на МЖСПП, донесува Национален акционен план за животната средина на РМ, а Советот на општините, на градот Скопје и на општините во градот, донесуваат локални акциони планови за животна средина, во согласност со методологијата⁸, од член 61 став 3 од ЗЖС. Овие плански документи се донесуваат за период од 6 години и тековно се обновуваат во зависност од новонастанатите услови, а задолжително се обновуваат по истекот на рокот за кои се донесени.
- Во 1996 година донесен е Првиот национален еколошки план во РМ, а во 2006 година Вториот национален еколошки акционен план (НЕАП), во кој се содржани општите упатства и насоки за Република Македонија во областа на животната средина, во наредните 6 години (заклучно со 2011 година).
- Во НЕАП се јасно дефинирани проблемите на животната средина и мерките и активностите потребни за нивно надминување во наредните шест години, со што се создава флексибилна рамка за остварување на основните цели: продолжување на процесот на приближување кон политиката на ЕУ во областа животна средина, водење интегрирана политика како единствен начин на правилно надминување на предизвиците, зацртување на насоки за еколошки одржлив пристап, зголемување на степенот на исполнување на обврските од регионалните и глобалните договори и отворање на нови перспективи и вклучувања во меѓународните системи за заштита на животната средина. Во рамките на НЕАП- 2006, во точка 4.1.4 опфатен е

⁷ Согласно член 19 од ЗУО

⁸ До денот на ревизија не е донесена методологијата, како подзаконски акт;

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

28

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

процесот на управување со отпадот, како област која што има значително негативно влијание врз животната средина, доколку неправилно и несоодветно се управува со отпадот.

До денот на ревизијата, во МЖСПП не се преземени активности за изработка на Трет национален еколошки акционен план, кој што Владата има обврска да го донесе на предлог на министерството, иако рокот за неговото донесување е изминат. Од причина што `сеуште не е донесен трет национален еколошки акционен план, за период 2012 до 2018, во РМ не се дефинирани општите среднорочни и долгорочни мерки за заштита и за управување со животната средина, не се утврдени насоките за заштита од загадување од различни видови на загадувачи, меѓу кои спаѓа и управувањето со отпадот, како и не се предвидени други активности за заштита на климатскиот систем од негативните влијанија и активности од значење за заштита на животната средина и здравјето на луѓето.

Во врска со обврската на општините и градот Скопје за донесување на локални еколошки акциски планови (ЛЕАП), извршен е увид во евиденцијата на податоци за ЛЕАП, заклучно со 2010 година која се води во Секторот за одржлив развој и инвестиции, при што се констатира дека од вкупно 85 општини, 59 имаат изработено ЛЕАП, а останатите 26 не изработиле ЛЕАП. Од 2010 до денот на ревизијата, Секторот за одржлив развој и инвестиции нема податоци и не води евиденција за ЛЕАП. Со недонесувањето односно неревидирањето на ЛЕАП кај општините и градот Скопје, врз основа на оцена на степенот на загаденоста на животната средина, не се утврдени долгорочните и среднорочните мерки и активности за заштита на животната средина и здравјето на луѓето за секој нареден период од 6 години, а особено за заштита на воздухот од загадување, снабдување со квалитетна вода, заштита на водите, управување со отпад и заштита од бучава.

- 1.9. Согласно ЗЖС⁹, органот кој го подготвува планскиот документ има обврска во текот на изработката на планскиот документ, пред неговото усвојување од надлежниот орган, а по спроведена постапка за стратегиска оцена на влијанието на животна средина да изготви Извештај за стратегиска оцена на животната средина. Согласно ЗЖС¹⁰, во плански документи спаѓаат: стратегии, планови и програми, кои се подготвуваат, изменуваат и /или усвојуваат од страна на Собранието, Владата, органите на државната управа, органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје, финансирани или кофинансирани од ЕУ и кои се изработуваат врз основа на

⁹ Врска член 65 и 67 од ЗЖС

¹⁰ Врска член 5 т. 34 од ЗЖС

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

29

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

закон и/или пропис донесен врз основа на закон. Со Уредбата¹¹, е пропишано за кои плански документи задолжително се спроведува постапка за оцена на нивното влијание врз животната средина и врз животот и здравјето на луѓето (стратегиска оцена), меѓу кои спаѓа и управувањето со отпад.

Во конкретниот случај МЖСПП, како орган кој ги донел планските документи (стратегијата и планот за управувањето со отпад), нема изготвено извештаи за оцена на влијанието на планските документи врз животната средина, освен што во точка 6 од Националниот план за управување со отпад, дадена е Оценка на влијанието врз животната средина.

За донесените Регионални планови за управување со отпад, за Источниот и Североисточниот регион, доставени се Извештаи за стратегиска оцена на влијанието врз животната средина, по кои МЖСПП – Сектор за просторно планирање има дадено позитивно мислење, потпишано од министерот¹².

За плановите и програмите за управување со отпадот, донесени од страна на општините и градот Скопје, не се дадени мислења од министерот, поради тоа што не се изготвени Извештаи за стратегиска оцена на нивното влијание врз животната средина, освен едно позитивно мислење на доставен Извештај за стратегиска оцена на животната средина за Планот за управување со отпад, 2014-2019, по барање на општината, во декември 2014 година.

Со неспроведување на постапка за стратегиска оцена при донесувањето на одделни плански документи, не е направена анализа на потенцијалните влијанија од донесувањето и имплементацијата на планскиот документ, а воедно не се утврдени и мерките за заштита, намалување и неутрализација на негативните влијанија.

- 1.10. Согласно ЗЖС¹³, секоја година се изготвува Програма за инвестирање во животна средина, со која се утврдува намената и се доделуваат средства за финансирање, кофинансирање и реализирање на програми, проекти и други активности од областа на животната средина, во одделни години. Овие програми се донесени од страна на Владата, на предлог на МЖСПП и истите се објавуваат во Службен весник на РМ. Согласно член 174 став 1 од ЗЖС, средствата може да се користат за финансирање на подготовка и спроведување на програми, проекти и активности, како и за преземање превентивни мерки во областа на животна средина, за различни области во

¹¹ Уредба за стратегиите, плановите, програмите, вклучувајќи ги и промените на тие стратегии, планови и програми, за кои задолжително се спроведува постапка за оцена на нивното влијание врз животната средина и врз животот и здравјето на луѓето („Сл. весник на РМ“, бр. 153/07)

¹² Врска член 172 став 2 од ЗЖС

¹³ Врска член 172 од ЗЖС

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

30

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

рамките на унапредување и заштита на животна средина, меѓу кои и за санирање и изградба на депонии за отпад, поттикнување на намалувањето на настанување на отпадот, преработка и селектирање на отпадот. Со извршен увид во намената на средствата во донесените програми за инвестирање за последните 3 години, се констатира дека не се предвидени и планирани средства за поттикнување, на селектирање, рециклирање и отстранување на отпад, иако согласно член 172 став 6 од ЗЖС, МЖСПП може да предвиди средства за финансирање на проекти и активности, покрај останатите, и за оваа намена.

Ваквата состојба има за резултат недоволно и несоодветно преземени превентивни мерки за заштита на животната средина и здравјето на луѓето од страна на МЖСПП, преку обезбедување на средства во програмата за инвестирање, за финансирање на програми, проекти и активности во областа на животната средина, меѓу кои, и за санирање и изградба на депонии за отпад, поттикнување на намалувањето на настанување на отпадот, преработка и селектирање на отпадот, со цел намалување на штетното влијание од загадувањето со отпад врз животната средина.

Следење на извршувањето на предвидените активности утврдени со донесените стратешки, плански и програмски документи, од страна на централната и локалната власт, преку изработка и објавување на извештаи

1.11. Согласно ЗЖС¹⁴, врз основа на податоците добиени од органите, организациите, институциите и од правните и физичките лица, МЖСПП има обврска да изготвува Извештај за спроведувањето на Националниот план за животна средина на секои три години и да го доставува до Владата. Вакви извештаи за имплементацијата на НЕАП од 2006 година, во изминатите години не се изготвени. Овој извештај треба да ги содржи преземените мерки од страна на МЖСПП, во поглед на општите среднорочни и долгорочни мерки за заштита и за управување со животната средина и здравјето на луѓето, насоки за заштита од загадувањето од различни видови медиуми на животната средина и од загадувањето од управувањето со отпадот, како и други мерки и активности.

Надлежноста за целокупната координација на процесот, вклучувајќи ги имплементацијата, мониторингот, известувањето и ажурирањето на НЕАП, ја има МЖСПП. Локалниот акционен план (ЛЕАП) го спроведуваат градоначалникот на општината, на општините во градот Скопје и на градот Скопје.

Со неизготвувањето на извештаите за следење на спроведувањето на Вториот национален еколошки акционен план, не се обезбедени податоци

¹⁴ Врска член 62 став 2 од ЗЖС

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

дали и во колкава мерка се преземени активности во одделни области, меѓу кои и за управувањето со отпадот, со цел заштита и унапредување на животната средина и здравјето на луѓето.

1.12. Надлежен орган за спроведување на Националниот план за управување со отпад (2009-2015) е Управата за животна средина¹⁵, која има обврска да поднесува извештај за реализација на планот до Владата, на секои две години. Согласно точка 7-Индикатори за мониторинг на Националниот план, збирни извештаи за напредокот што се постигнува во реализацијата на планот треба да се подготвуваат и објавуваат еднаш годишно, а ревизијата на овој план треба да се врши на 3 години. До денот на ревизијата, извештаи за реализација на планот не се изготвувани, со што не е постапено согласно член 17 став 5 од ЗУО.

Со неизготвувањето на извештаи за следење на Националниот план за управување со отпадот (2009-2015 година), во досегашниот период не се обезбедени податоци врз основа на кои ќе се провери дали целите и усвоените мерки за спроведување и основните претпоставки остануваат валидни и соодветни.

1.13. Во изминатиот период, МЖСПП редовно изготвува Извештаи за реализираните активности предвидени со годишната програма за работа, за што се доставени извештаите за 2013 и 2014 година, од Секторот за одржлив развој и инвестиции. Во делот што се однесува на управувањето со отпад е наведено дека фокусот на активностите во Секторот за управување со отпадот биле во насока на подготовка на планска документација за интегрирано регионално управување со отпад, преку ИПА фондовите, како и имплементирање на законите за посебните текови на отпад.

Во последните неколку години, Годишен извештај за реализација на Програмата за инвестирање во животна средина не се изготвува, иако согласно член 172, став 7 од ЗЖС, МЖСПП има обврска до Владата на РМ, да поднесува извештај во врска со реализацијата на оваа програма за претходната година, најдоцна во рок од пет месеца во тековната година. Преземените активности во поглед на финансирање и реализирање на активностите од областа на животната средина, треба да бидат опфатени со овој годишен извештај.

Согласно ЗУО¹⁶, градоначалниците на општините и на градот Скопје, имаат обврска да изготват извештаи за спроведување на своите програми за управување со отпад, и да ги достават до МЖСПП, до 28 февруари во тековната за претходната година. Со извршен увид во евиденцијата од

¹⁵ Врска член 17 став 3 и 4 од ЗУО

¹⁶ Врска член 23 став 2 од ЗУО

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

32

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

Секторот за отпад, се констатира дека во текот на 2015 година се доставени само 10 годишни извештаи од страна на ЈКП, за спроведување на Годишните програми за управување со отпад за 2014 година, кои се однесуваат на одделни општини во РМ (Прилеп, Кичево, Скопје, Струга, Пробиштип, Ресен, Битола, Охрид, Веница). Според податоците искажани во Годишните извештаи за квалитет на животна средина за 2012, 2013 и 2014 година, кој го изработува Секторот МИЦЖС, може да се констатира дека најголем дел од општините не доставуваат годишни извештаи за постапување со комунален и друг неопасен отпад до МЖСПП, поради што повеќе од 50% од населението не е опфатено со извештаите, па затоа изостанува можноста за донесување на прецизни заклучоци во однос на управување со комуналниот и неопасниот отпад. Имено, во Извештајот за квалитет на животната средина за 2012 година има податок дека само 17 општини, вклучително и градот Скопје, имаат доставено годишни извештаи, а 68 општини не ја исполниле својата законска обврска, во Извештајот за 2013 година, овие податоци се 26 во однос на 59 и во Извештајот за 2014 година, изнесуваат 25 општини во однос на 56 општини¹⁷.

Со неизготвувањето на годишни извештаи за реализација на програмите за управување со отпад од страна на општините не се обезбедуваат податоци за реализација на планираните активности во управувањето со отпадот на територијата на нивната општина, како и не се добива целосна и реална слика на состојбите на ниво на Република Македонија, со цел подобрување на состојбата во животната средина и информирање на јавноста.

2. Управување со отпадот на регионално ниво (воспоставување и организирање на регионален систем за управување со отпад)

2.1. Во октомври 2012 година, извршени се измени на ЗУО, во смисла на организирање и воспоставување на систем за управување со отпад на регионално ниво на територијата на РМ. Овие измени предвидуваат воспоставување законска обврска на општините, за регионално здружување и управување со отпадот, пред се комуналниот отпад, на ниво на плански региони за управување со отпад, согласно Националниот план на РМ, и тоа преку склучување Спогодба со која ќе се регулираат сите прашања поврзани со функционирањето на таа соработка. Целта на ваквото здружување е да се овозможи побрзо и поекономично градење на регионални системи за управување со отпад кои би се состоеле од регионални депонии или други капацитети за постапување со отпад, како и воспоставување регионални

¹⁷ Согласно Законот за територијална организација на локалната самоуправа во РМ, вкупниот број на општини на територијата на РМ во 2013 и 2014 година изнесува 81 општина, наместо 85 општини.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

33

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

тела за управување со отпад (Меѓуопштински одбор за управување со отпад и Регионален центар за управување со отпад).

Со извршениот увид во информациите доставени до Владата, во текот на 2014 година, како и во јануари и февруари 2015 година, како и врз основа на доставените документи од Секторот за отпад, се констатира дека преземените активности за воспоставување на систем за управување на регионално ниво во одделни плански региони во РМ, е различно и се одвива бавно, иако рокот за склучување на спогодба за здружување на општините по региони, е до 31 декември 2012 година. Во изминатиот период, врз основа на донесени заклучоци, МЖСПП редовно ја информира Владата на РМ, за текот на спроведување на активностите кои се однесуваат на воспоставување на регионален систем на управување со отпадот на територијата на РМ.

Согласно член 23-а став 5 од ЗУО, до УЖС - Сектор за отпад доставени се акти (одлуки, договори за соработка) за здружување од страна на општините и градот Скопје, во врска со регионалното управување со отпадот. Врз основа на извршената анализа на документацијата за секој регион посебно, како и врз основа на добиените одговори и дополнителни документи по доставени прашалници до секој регион, и дадени образложенија од страна на одговорните лица (раководители на планските региони), може да се констатира следното:

- За Североисточниот и Источниот плански регион изработени се Регионални планови за управување со отпад (РПУО), согласно член 18-а од ЗУО и истите во октомври 2014 година се одобрени со Решенија од страна на министерот. РПУО кај Источниот регион, по одобрувањето од министерот, е донесен од страна на советите на општините во регионот, а кај Североисточниот регион се уште не е донесен од страна на советите на општините во регионот. Според член 23-е став 1 точка 1 од ЗУО, регионалниот центар го изготвува регионалниот план, што во случајот со овие два региона истото не е применето (не е основан центар до денот на ревизија, а изготвен е регионален план). За истите не е поднесен извештај за реализација до советот на општината, бидејќи не се поминати 2 години од почетокот на реализацијата. Останатите региони, до денот на ревизија, немаат донесено регионални планови.
- Сите региони имаат склучено Договор за соработка или Одлука за склучување на Спогодба за здружување за воспоставување на систем за управување со отпад (Североисточен и Источен, на почетокот на 2012 година, пред да се донесат измените на ЗУО за регионалното управување со отпад, Скопски, Пелагониски, Југозападен и Вардарски регион, во текот на 2013 година, Југоисточен и Полошки, во јануари и февруари 2015 година), но ниеден регион ја нема донесено Спогодбата како посебен документ (акт), на начин согласно член 23-а став 2 од ЗУО. Според оваа одредба во законот, со

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

34

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

спогодбата особено би се уредиле меѓусебните права и обврски на општините кои се здружиле, заради воспоставување и обезбедување на условите за функционирање на регионалното управување и развој на регионалниот систем, начинот на здружување на финансиските, материјалните и други средства за остварување на целите за здружувањето, и други прашања од заеднички интерес за организација и спроведување на регионалното управување.

- Во донесените одлуки или договори, главно се дефинирани работите кои се во надлежност на Одборот, меѓу кои и организирање и следење на регионален план за управување со отпад, организирање на набавка и избор на оператори на регионалниот систем, одобрување на Конечен предлози за единица цена за третман на тон отпад во регионалниот систем, одобрување на Конечен инвестициска програма за развој на регионалниот систем, усвојување Статут, избор на претседавач и други прашања. Исто така, утврден е начинот на работа на одборот, при што донесувањето на одлуки е со 2/3 мнозинство од присутните. Работите за кои е задолжен да ги врши Одборот во оваа одлука или договор, се дел од надлежностите на Одборот, предвидени во член 23-в став 1 од ЗУО, дефинирани во 18 точки.
- Во одделни региони (Североисточен, Пелагониски и Полошки) одлуката односно договорот за здружување во регионален систем за управување со отпад не е потпишан од страна на сите градоначалници на општините кои припаѓаат на регионот, (пример, Старо Нагоричане, во Североисточен, општина Ресен и Крушево во Пелагониски, општина Јегуновце и Теарце, во Полошки), а Општина Прилеп воопшто не е вклучена во договорот за соработка на Пелагонискиот регион. Согласно член 23-е став 6 од ЗУО, доколку општините не се здружат односно не склучат спогодба од став 2 од овој член, Владата на РМ, на предлог на МЖСПП, има обврска да донесе Одлука со која ќе го определи регионот со општините за воспоставување на регионален систем, како и рокот во кој општините треба да ја спроведат одлуката, заради здружување во регионален систем. До денот на ревизија, МЖСПП нема дадено предлог до Владата, за донесување на ваква одлука, иако согласно претходно наведеното, постојат случаи на општини кои не потпишале односно не се здружиле.
- Регионите имаат формирано МОУО (РОУО), со избран претседавач и членови на одборот, но истите не функционираат согласно надлежностите утврдени со законот односно во досегашниот период само кај Источниот и Североисточниот регион имаат донесено Одлука за утврдување на Конеченот на Регионалниот план. Исто така, начинот на работа на одборот, кај Полошкиот регион е утврден со донесен Деловник, согласно ЗУО, а кај 4 региони (Скопски, Североисточен, Источен и Југозападен регион) е утврден со Статут.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

35

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

- Само Југоисточниот плански регион во јануари 2015 година има донесено Одлука за формирање на Регионален центар за управување со отпад (РЦУО) во состав на Центарот за развој на Југоисточниот плански регион, потпишана од сите градоначалници со која се дефинирани работите коишто треба да ги врши Центарот како и избрани се оперативните (технички) лица кои ќе работат во овој центар. Согласно наведеното, формирањето на Регионален центар во состав на друг правен субјект, не е во согласност со член 23-д од ЗУО, според кој истиот треба да има својство на посебно правно лице. Останатите региони немаат донесено посебен акт за основање на РЦУО, ниту пак основале ваков центар, со својство на правно лице.

Од причина што во одделните плански региони во РМ не се склучени – донесени Спогодби за здружување на општините односно градот Скопје, како и се уште не функционираат меѓуопштинските одбори и не се основани регионални центри, освен што главно се донесени одлуки за формирање на одбори и донесени се регионални планови само за два региони, може да се констатира дека на територијата на РМ се уште не е воспоставен и не е организиран регионален систем за управување со отпад, на начин пропишан согласно законот односно истиот е во почетна фаза.

2.2. Во текот на 2013, 2014 и почетокот на 2015 година, врз основа на донесени заклучоци, МЖСПП има доставено до Владата неколку информации за прогресот на активностите кои се однесуваат на изградба на регионални депонии и за раздвојување на јавните комунални претпријатија.

Врз основа на извршената анализа на документацијата за секој регион посебно, како и врз основа на добиените одговори по доставени прашалници до секој регион и дадени образложенија од страна на одговорните лица (раководители на планските региони) може да се констатира следното:

- Во два региона, Југоисточниот и Полошкиот плански регион, се спроведувани постапки за доделување на концесија за финансирање, проектирање, изградба и управување со регионална депонија за комунален цврст отпад, согласно Законот за концесии и јавно приватно партнерство. Основната цел за започнување на ваквите постапки била воспоставување на регионално интергрирано управување со комунален цврст отпад. Постапките се прекинати со донесените Одлуки од Владата на РМ, во август и ноември 2014 година, поради што не се склучени договори за изградба на регионални депонии за комунален цврст отпад. За спроведените постапки на концесиите по пат на конкурентен дијалог, согласно Законот за концесии и јавно приватно партнерство, во овие два региона, обезбедени се одлуките за започнување на постапка, решенијата за формирање на комисиите, записниците од комисиите и одлуките за прекин на постапките, донесени од Владата на РМ. Постапките се започнати со донесената одлука во 2010

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

36

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

година, а се прекинати во 2014 година, и истите не се спроведувани во пропишаните рокови по фази, утврдени со почетната одлука. Детално образложение за текот на спроведувањето и причините поради кои се прекинуваат, се дадени во записниците од комисиите и во одлуките за прекин, донесени од Владата на РМ. Во одлуката за Југоисточниот регион е наведено дека причината е немање потребат од спроведување на постапка како резултат на околности кои не биле познати, ниту можеле да бидат познати во моментот на донесување на одлуката за започнување на постапката. Во одлуката за Полошки регион, причината се неправилности и нерегуларности при спроведувањето на постапката кои не можат да бидат отстранети, без при тоа да се променат условите под кои е спроведена постапката. Со ревизијата се констатира дека е донесена Одлука за концесија и за Југозападниот регион, објавена во Сл.весник на РМ, а за која не е познато дали е отпочната постапката или пак е донесена одлука за престанок на важност бидејќи не е добиен одговор од надлежните лица во МЖСПП.

За останатите шест региони (Источен, Североисточен, Скопски, Вардарски, Југозападен и Пелагониски плански регион) се планирани активности во рамките на Оперативната програма за регионален развој во наредните години (2017 и 2018 година) со помош на ЕУ, преку ИПА фондовите и тоа:

- За Источен и Североисточен регион, во рамките на ИПА 2, е предвидено да се набави соодветна опрема за јавните регионални комунални претпријатија кои постапуваат со отпад, потоа да се изврши затворање на непрописните депонии, како и да се изгради една или две современи депонии согласно резултатите од физибилити студиите за период 2017-2018 година. Со ова во Источниот и Североисточниот регион се очекува до крајот на 2019 година да биде целосно воспоставен интегриран, финансиски самоодржлив и модерен систем за управување со отпадот.
- За Скопски, Вардарски, Југозападен и Пелагониски регион, здружените општини во секој од регионите, по завршување на целокупната планска документација треба заеднички преку Меѓуопштинскиот одбор за управување со отпад, да донесат одлука за тоа на кој начин ќе се врши финансирањето на изградбата на интегрираниот систем за управување со отпад (регионални депонии, трансфер станици, инсталации за третман итн.) т.е. дали ќе се одлучат за јавни регионални претпријатија, јавно приватно партнерство или преку концесија и да започнат со постапката за донесување на одлука во втората половина на 2017 година.

Со ревизијата се констатира дека освен во Скопскиот регион (депонија за комунален отпад „Дрисла“ во Скопје) во останатите нема одредено локација и оператор за управување со регионална депонија.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

37



Рециклирање на комуналниот отпад од депонија Дрисла

Во РМ, за реализација на овој концепт, скоро сите општини немаат доволно услови, административни и финансиски капацитети поединечно да пристапат кон воспоставување и изградба на мрежа на капацитети за третман, преработка и отстранување на отпад, а уште помалку да бидат во можност да привлечат меѓународно финансирање или инвестирање од приватниот сектор (заклучок, на тема „Ефекти од воведувањето на регионален систем за управување со отпад“ (РСУО), што произлегува од четвртата меѓународна конференција одржана во Охрид).

Погоре опишаната состојба придонесува за појава на потешкотии при организирање и изградба на регионални депонии или други објекти и инсталации за постапување со отпадот, согласно законските прописи.

3. Постапување со отпадот - комуналниот цврст отпад од страна на општините и јавните комунални претпријатија односно имплементација на ЗУО од страна на локалната власт

Податоци за собран, транспортиран и отстранет комунален отпад искажани во годишни извештаи

3.1. Со извршениот увид во документацијата на 10 општини, годишните прегледи на МЖСПП за количините на собран, транспортиран и отстранет комунален отпад, како и податоците од УЖС - Сектор за отпад, ревизијата ги утврди следните состојби:

- Според податоците содржани во Годишниот извештај на МЖСПП, голем број на општини во РМ не ја исполниле законската обврска за доставување на годишни извештаи од градоначалниците за постапување со комуналниот и друг вид на неопасен отпад. Во 2014 година, вкупната количина на собран, транспортиран и отстранет комунален и друг вид на неопасен отпад пријавен е од градоначалниците на 25 општини, вклучително и градот Скопје, додека во 2013 година, пријавен е ваков вид на отпад од градоначалниците на 26 општини, вклучително и градот Скопје.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

38

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

- Овие податоци искажани во Годишниот извештај не се совпаѓаат со податоците со кои располага УЖС - Секторот за отпад до кој, согласно ЗУО, се доставуваат споменатите извештаи. На ревизијата, од овој сектор и се доставени податоци според кои од вкупно 81, само 19 општини во 2014 година доставиле консолидиран извештај, односно 10 општини во 2013 година.
- Дел од годишните извештаи кои општините ги доставуваат до надлежниот орган - МЖСПП, се изготвени со податоци на ЈКП и не содржат податоци кои се добиени од други правни и физички лица кои собираат и транспортираат комунален отпад, иако истите имаат обврска да изготвуваат програми и доставуваат извештаи за реализација на истите. Според одговорните лица во општините овие податоци отсутнуваат од причина што правните и физички лица истите не ги доставуваат до нив (Прилеп, Кичево, Илинден, Тетово).
- Во Годишниот преглед на МЖСПП, количините на собран, транспортиран и отстранет комунален отпад за 2013 и 2014 година се прикажани во тони и м3, односно нема воедначен пристап кон прикажување на количините на комуналниот отпад. Причина за ваквата состојба е што количината на комуналниот отпад кај дел од ЈП се изразува во м3, а кај дел во тони. При изготвување на годишните прегледи, МЖСПП со цел поедноставно споредување и анализа на податоците користи коефициент за претворање од м3 во тони на одреден вид на отпад, при што укажува на можната грешка која може да произлезе од ваквиот начин на претворање на количините на отпад.

Сите горенаведени состојби упатуваат на заклучок дека МЖСПП не располага со целосни и реални податоци за количини на создаден, транспортиран и отстранет комунален отпад на ниво на РМ, поради што сите понатамошни анализи и резултати поврзани со постапувањето со отпадот не претставуваат реална и прецизна основа за донесување на заклучоци.

3.2. Со извршениот увид во Програмите за управување со отпад на јавните претпријатија и извештаите за реализација на програмите, ревизијата ги утврди следните состојби:

- Програмите за управување со отпад на ЈП и извештаите по однос на истите најчесто не соодветствуваат, односно активностите предвидени во програмата не се поистоветуваат со известувањата за постигнатите резултати содржани во извештајот за програмата. Во извештаите се дадени општи податоци и информации поврзани со дејноста на ЈП, а не со активностите предвидени во програмата за управување со отпад на ЈП;
- Одредени ЈП имаат донесено програми, но немаат изготвено извештаи по однос на истите;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

39

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

- Одредени ЈП имаат донесено програми, но извештаите по однос на истите, се вклопени во годишните извештаи од работењето на ЈП, при што не може да се утврди кои податоци се резултат од активности кои произлегуваат од реализација на Програмата за управување со отпад на ЈП;
- Кај најголем број ЈП, нема записници од извршен надзор на ОИЖС за утврдени недостатоци во известувањата по однос на Програмата за управување со отпад.

Сите горенаведени состојби упатуваат на ризик од неможност општините да ја следат реализацијата на програмите, односно постигнатите резултати.

3.3. Во член 121 од ЗУО, предвидено е определување на стимулативни цени со цел да се влијае на категории на корисници на услуги кон поефикасна селекција на отпад во општините во кои е воспоставен систем за селектирање, како и да се влијае на воведување на ваков систем онаму каде што не е воспоставен. Со ревизијата утврдивме дека општините, при определување на цената на услугата за собирање и транспортирање на комуналниот отпад, немаат определено стимулативни цени за домаќинствата, правните и физичките лица. Ова е од посебно значење за општините со воспоставени системи за селектирање на отпадот, кои ја намалуваат вкупната количина на комунален отпад, наменет за одлагање на депонијата. Ваквата состојба може да има за последица исти или зголемени количини на комунален отпад и во општините каде се врши селекција, што негативно влијае на спроведувањето на основните цели на управувањето со отпадот.

Селектирање, собирање и транспортирање на отпадот и мониторинг на управувањето со отпадот

3.4. Според податоците содржани во годишниот преглед за количини на комунален отпад и селекција на истиот, како и со извршената анализа на добиените одговори од 32 општини и 22 ЈП, по доставените прашалници од страна на ревизијата, ги утврдивме следните состојби:

- По однос на обврската на општините за донесување на акти со кои се регулира системот на селектирање, собирање и транспортирање на комуналниот отпад, 14 општини немаат донесено посебни акти со правила за постапување со комуналниот отпад, 3 општини немаат дадено одговор, а само 15 општини доставиле одговор дека имаат донесено посебни акти;
- ЗУО предвидува неопходна селекција на создадениот отпад како предуслов за остварување на целите на управување со отпадот – намалување на количините на истиот. Со ревизијата утврдивме дека големите создавачи на отпад најчесто имаат склучено договори со

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

40

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

фирми кои вршат селектирање на комуналниот отпад, а со тоа и намалување на количините на истиот. Комуналниот отпад од индивидуалните потрошувачи- домаќинствата, поради необезбедени услови за негова селекција останува неселектиран и како таков се собира и транспортира од страна на ЈП и се одлага на постоечките депонии. Исто така, со извршената анализа на добиените одговори од општините, на прашањето дали ЈП и општината имаат воспоставен примарен и секундарен систем на селекција, односно дали се врши примарна селекција, сепарација или одлагање на комуналниот отпад без претходна сепарација, преработка и анализа на создадениот отпад, се констатира следното:

- Одговорите од 5 јавни претпријатија од вкупно 22, покажуваат дека истите воопшто немаат поставено садови за селекција на комунален отпад, додека останатите 17 јавни претпријатија имаат поставено садови, но само во 8 од општините, се врши селекција на отпад;
 - 9 ЈП одговориле дека немаат донесено интегрирана шема за управување со отпад, додека одговорите на останатите општини делумно со увид во документацијата, се потврдија како несоодветно одговорени (Гостивар и Богданци);
 - 11 ЈП ја спроведуваат обврската за водење на евиденција и известување согласно ЗУО како и подзаконскиот акт¹⁸, ЈП Комунална Хигиена – Скопје има донесено и свој акт Правилник. Во текот на ревизијата, ЈП отпочнаа преземање на активности за воведување на евиденција на комуналниот отпад - дневник;
 - 10 ЈП добиваат идентификациони и транспортни формулари за отпадот од страна на правните и физички лица – создавачи на отпад;
 - 9 ЈП вршат мерење на количини на комунален отпад додека останатите ЈП, пресметката на количини на комунален отпад, ја прават според големината на возилата со кои се врши собирање, транспорт и отстранување на комуналниот отпад;
- Количините на комунален отпад за периодот 2013 и 2014 година се зголемени. Според податоците содржани во Годишните извештаи на МЖСПП, во 2013 година количините на комунален отпад се 439.061,04 тони за популација од 1.066.680 за 26 општини, додека во 2014 година

¹⁸ Правилникот за формата и содржината на дневникот за евиденција за постапување со отпад, формата и содржината на формуларите за идентификација и транспорт на отпадот и формата и содржината на обрасците за годишниот извештај за постапување со отпад (“Сл. весник на РМ” бр. 7/2006)

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

41

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

податокот е за 25 општини, а количините изнесуваат 633.994,59 тони за популација од 1.162.928 жители. Со извршениот увид во документација на општините и ЈП за периодот 2013-2014, ревизијата го потврди растечкиот тренд на количините на комунален отпад.

Врз основа на претходно наведените состојби може да се констатира дека општините и ЈП не ги исполнуваат целосно законските обврски кои се однесуваат на постапување со отпадот и неопасниот – комунален отпад. Од причина што во најголем број на општини не се донесени акти со кои ќе се регулира системот на селектирање, собирање и транспортирање на комуналниот отпад, отсуствува основот за донесување на технички и организациски мерки за постапување со отпадот во општината, за да можат општините и ЈП поактивно да се вклучат во целокупниот процес на управување со отпадот.

Финансирање на програмите за управување со отпадот на општините

3.5. Согласно член 120 став 2 од ЗУО, предвидено е остварувањето на плановите и програмите на општините и градот Скопје, за управување со отпадот, да се финансира со средства обезбедени од буџетите на општините и градот Скопје, кредити, донации, надоместоци и казни од сторени прекршоци.

Во Програмите за управување со отпад на општините, кои што се однесуваат на обезбедувањето на средства за финансирање, предвидени извори за финансирање, како што се: средства од ЈП, Буџетот на општината и Буџетот на РМ. Исто така, предвидени се и други извори на финансирање меѓу кои: заеми од финансиски институции и заеми од комерцијални банки, билатерални донации, средства од програми за јакнење на капацитетите на ЈП, средства од ЕУ кои поддржуваат иновации и истражување и инструменти за претпристапна помош на ЕУ (ИПА компоненти 1, 3 и 4). Меѓутоа, со извршената анализа на добиените одговори по прашалниците и увид во програмите, ревизијата утврди дека во буџетите на општините не се предвидуваат средства за реализација на програмите за управување со отпад, а во периодот од 2013-2015, сите предвидени активности во врска со управувањето со отпадот, се реализираат преку средствата обезбедени од страна на ЈП. Имено, ЈП во своите програми за управување со отпад најчесто не предвидуваат други извори на средства, освен финансирање од сопствени приходи.

Ваквата состојба, упатува на заклучок дека од Програмите за управување со отпад најчесто се реализираат само оние активности кои се обврска на ЈП и истите се финансирани со средства на ЈП.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

42

4. Надлежности/обврски на институциите и субјектите во врска со депонирањето на комуналниот цврст отпад на централно и локално ниво

- 4.1. Со донесувањето на Законот за управување со отпадот, во 2004 година, во преодните и завршните одредби дадена е обврска на МЖСПП, градоначалниците на општините и градоначалникот на град Скопје, да ги преземат сите неопходни мерки за затворање на депониите кои не поседуваат дозвола за вршење на дејноста отстранување на отпад. Согласно член 144 став 2 од ЗУО, градоначалникот на општините и градоначалникот на градот Скопје имале обврска, во рок од една година, од денот во влегување во сила на ЗУО, да ги затворат и рекултивираат дивите депонии, односно рок до 13.10.2005 година.

Во изминатиот период, од страна на надлежните институции и одговорните лица во однос на исполнување на овие законски обврски, се констатира дека не се преземени доволни и соодветни мерки за затворање на депониите кои не поседуваат дозвола за вршење на дејноста отстранување на отпад, што има за резултат натамошно постоење на диви нестандартни депонии на целата територија на РМ, со негативно влијание врз животната средина и здравјето на луѓето. До денот на ревизијата и покрај тоа што се спроведувани поединечни активности за расчистување на депонии на одделни локации на територијата на РМ, сеуште ниедна од постоечките нестандартни депонии, не е затворена и рекултивирана. Потврда за ваквата состојба се информациите изготвени и доставени од страна на МЖСПП до Владата во текот на 2012 и 2013 година, спроведените интервјуа со одделни раководители на сектори во МЖСПП и УЖС, како и анализа на документацијата и добиените одговори од одговорните лица по прашалниците доставени до планските региони, ЕЛС и ЈКП. Од декември 2013 година до денот на ревизијата МЖСПП нема изготвено Информација за состојбата со дивите депонии, од причина што состојбите не се променети.

Врз основа на донесени заклучоци од Владата за задолжување на МЖСПП, да подготви регистар на сите диви депонии, со податоци за локациите, големината на депониите, акциски планови и предлози за затварање на истите, во изминатиот период министерството има доставено неколку информации на оваа тема. Во овие информации, на база на податоците во Планот за затварање на нестандартните депонии, од 2012 година, е наведено дека во РМ се идентификувани 54 комунални депонии кои не ги исполнуваат стандардите пропишани со националното законодавство, со прилог на Регистар на овие депонии, по општини, локации, број на жители што добиваат услуги, почеток на работа, вкупен волумен на отстранет отпад (во метри кубни) и број на комунални депонии според класа на ризик.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

43

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

Утврдени се вкупно 16 депонии со висок, 16 со среден и 22 со низок ризик. МЖСПП предлага сите општини да направат планови на условите во рок од 12 месеци, при што плановите за оние депонии што се наведени како приоритетни за затворање, треба да се фокусираат на подготвување за затворање во рок од максимум 2 години (т.е. до 2016 година). Исто така, наведено е дека се ограничени можностите за финансирање на трошоците за затворање/санација на постоечките општински депонии и други диви депонии при што согласно националното законодавство во делот за управување со отпадот за покривање на овие трошоци треба да се примени принципот на „загадувачот плаќа“.

Во врска со преземените поединечни мерки и активности за исполнување на обврската за затворање на депониите на територијата на РМ кои не поседуваат дозвола за вршење на дејноста отстранување на отпад, се дава следното образложение:

- Во информацијата со предлог акционен план за времена санација на депонијата во Кичево, што се наоѓа во Југозападниот регион, изготвена во 2013 година, е наведено дека депонијата Кичево е прва на листата по ризик врз животната средина, а од страна на ДИЖС донесено е решение за забрана за вршење на дејност депонирање на отпад откако е утврдено дека натамошното работење на депонијата претставува опасност за животната средина, животот и здравјето на луѓето. Затворањето и дислокацијата се постапки кои се врзани со соодветни ЕУ стандарди и се дефинирани и во националното законодавство, а обврска за санација на депонијата е обврска на локалната власт, односно на општината и јавното комунално претпријатие. Исто така, во информацијата, предложен е акционен план и цена на чинење на активноста, со предвиден рок за реализација, заклучно со првата половина на 2014 година. Со ревизијата се констатира дека овој план не е реализиран, односно оваа депонија во Кичево сеуште постои. До денот на ревизија не е донесена одлука за формирање на регионална депонија, ниту пак е извршено пренасочување на депонирањето на отпад од општина Кичево на депонијата во с. Русино, Полошки регион, како што било предложено од страна на МЖСПП, од причина што во меѓувреме, оваа локација била дадена под концесија на приватна фирма за ископ на глина преку МЕ. МЖСПП нема обезбедено доказ поради што, во текот на ревизијата, доставено е барање до МЕ.
- Во врска со депонијата Русино, во Полошкиот регион, се констатира дека освен што во февруари 2015 година е донесена одлука за формирање на МОУО, останатите предлози со препораки од страна на МЖСПП до Полошкиот регион не се реализирани, со посебно нагласување дека постапката за концесија не е успешна и не е склучен договор со концесионер за управување со регионална депонија, ниту пак е донесена одлука за

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

44

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

локацијата на истата. Во овие предлози доставени до Владата е и предлогот да се пристапи кон изготвување на Регионален план за управување со отпад во Полошкиот регион, при што ќе се разгледа можноста за дислокација на депонијата Русино и формирање на регионална депонија за Полошкиот регион во с. Краста. Меѓутоа, поради неуспешната постапка за концесија во овој регион состојбата до денес останува непроменета.

- Слична состојба е утврдена и за депонијата во с. Негорци, општина Гевгелија, односно и покрај тоа што, во информацијата доставена до Владата, во ноември 2012 година, е наведено дека истата е нестандартна депонија и треба да се затвори согласно прописите за депонии, а отпадот да се пренасочи на нова локација за регионална депонија кај с. Добрашинци, за што градоначалниците од Југоисточниот регион во соработка со МЖСПП, пристапиле кон интегрирано регионално управување со отпадот преку концесиски договор, истото не е реализирано и состојбата до денес останува непроменета.
- Во текот на 2012, 2013 и 2014 година, се реализирани активности со цел намалување на количините на несоодветно депониран отпад во РМ, во рамките на проектот „Македонија без отпад“, за чија реализација и имплементација одговорно е МЖСПП, во соработка со Асоцијацијата „Ајде Македонија“. Овој проект започнал да се реализира во 2012 година, согласно заклучокот од 91 седница на Владата од октомври 2012 година, за што до 2015 година се подготвени и доставени три информации. Според информациите, акцијата се одвивала на повеќе локации на територијата на РМ, со тоа што се вршело чистење на отпадот и се спроведувала едукација и промоција при што биле вклучени и земале активно учество поголем број на институции, локални самоуправи и јавни претпријатија и собран е отпад во вкупна количина од 105.330 метри кубни.
- Во 2014 година, може да се спомне и спроведената акција за чистење на дивата депонија во с. Рашче, организирана од страна на МЖСПП во соработка со Градот Скопје и општина Сарај, во која биле вклучени јавни комунални претпријатија и Дрисла Скопје. За текот на самата акција и нејзината реализација за собран и депониран комунален отпад од 104,3 тона, се доставени информации во октомври 2014 и февруари 2015 година при што министерството ја информира Владата и по расчистувањето на оваа депонија, одлагањето на комунален отпад продолжило но во помал обем.

4.2. Од спроведените интервјуа со одговорни лица во МЖСПП - УЖС, увид во документацијата на општините опфатени со ревизијата, како и дадените одговори на општините во прашалниците за депониите, ги утврдивме следниве состојби:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

45

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

- Општинските депонии не ги исполнуваат во целост условите за депонија предвидени во член 79 од ЗУО. Добиени се одговори од 19 општини, од кои 14 се изјасниле дека нивните општински депонии не ги исполнуваат законските услови, додека 5 се изјасниле дека ги исполнуваат. По однос на споменатите 5 одговори, направен е увид на депонијата во општина Кичево при што се потврди дека станува збор за депонија која не ги исполнува законските услови, односно на ревизијата не и беше доставена документација во прилог на одговорот на ЈП даден во прашалникот;
- Во записниците на државните инспектори за животна средина, при вршење на инспекциски надзор, наведени се задолженија за ЈП кои се однесуваат на исполнување на условите за депонии, односно за подобрување на условите за функционирање на истите. Од страна на ЈП се преземени активности за постапување по задолженијата;
- Не е отпочнат процес на затворање и рекултивација на депониите од страна на општините. Во периодот 2013 – 2015 година не е поднесено ниту едно барање од страна на општините за затворање на депонија;
- Општините не дадоа одговор на прашањето дали преземаат активности околу обезбедување на средства согласно понудените опции за затворање на депониите, но исто така, ниту предвидуваат средства од редовниот буџет, како една од главните опции за обезбедување на потребните средства;
- Од страна на општините се финансираат и спроведуваат само активности кои се однесуваат на мали депонии со цел нивно расчистување. Во текот на годината општините преземаат по 1-2 акции за расчистување на “диви депонии“ кои локациски се утврдуваат од страна на ЈП, како и од ОИЖС и комуналните инспектори во односната општина.

Од причина што во РМ до денес сеуште не е започнат процесот на затворање на нестандартните депонии, останува ризикот од нивното постоење, односно натамошното работење на нестандартни депонии претставува опасност за животната средина, животот и здравјето на луѓето.

4.3. Во ЗУО, во поглавјето за депонии, се регулирани обврските на институциите и субјектите во врска со основањето, изградбата и работата на депониите, класи на депонии според видот на депонии, издавањето на дозволи, носење на тарифници за цената за депонирање на отпадот, престанување со работа на депонијата и грижата откако депонијата ќе престане да работи.

Во врска со обврските кои ги имаат општините и ЈП, ревизијата констатира дека истите не преземаат инвестициони зафати со цел одржување на депониите. Од страна на ЈП не се вршат или повремено се извршуваат одредени активности со цел отстранување на одредени проблеми кои влијаат на редовното функционирање на депонијата (пристапен пат до

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

46

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

депонија, водено миеење на возила при излез од депонија, оградување на депонија) но во износи кои се незначителни. Исто така, во општините не се предвидени средства за одржување на депонии, а онаму каде што се предвидени, истите се незначителни износи, или остануваат нереализирани. Со оглед на тоа што оваа состојба е присутна години наназад упатува на заклучок дека во РМ најголем број од депониите ги немаат достигнато стандардите за минимум технички критериуми кои треба да ги имаат постојните депонии со што остануваат штетните влијанија на отпадот и на депониите врз животната средина. Имајќи во предвид дека, ЗУО предвидува затворање и рекултивација на депониите, ревизијата не дава препорака по однос преземање на инвестициони зафати со цел одржување на депониите.

4.4. Владата на РМ¹⁹, на предлог на МЖСПП, имала обврска со посебен акт да го уреди начинот на работа и постапување со постојните локации за отстранување на отпад, како и да ги определи времените локации за отстранување на отпад, до периодот на изградба на депонии.

Согласно анализата за донесени/недонесени акти по одредбите од ЗУО и спроведеното интервју со раководителот на Секторот за ЕУ, се констатира дека обврската која ја има Владата, на предлог на МЖСПП да донесе посебен акт не е исполнета, иако истата произлегува од основниот текст на ЗУО од 2004 година. Рокот за донесување на поблиските прописи за извршување на законот е две години од денот на влегување во сила на истиот.

Владата на РМ, на предлог на МЖСПП нема донесено посебен акт со кој би го уредила начинот на работа и постапување со постојните локации за отстранување на отпад, како и нема определено временски локации за отстранување на отпад до периодот на изградба на депонии.

Во врска со наведеното, од страна на МЖСПП на ревизијата и се доставени следните документи:

- План за затворање на нестандартните депонии во рамки на Проектот „Градење на капацитетите за имплементација на ЕУ директивата за депонии – затворање на нестандартните депонии и инспекции“, којшто проект е реализиран во периодот од 2010 до 2012 година и објавен на веб-страницата на МЖСПП.
- Секторска оперативна програма за животна средина и климатски промени (СОП) за период 2014-2020 година.
- Драфт верзија на активности кои треба да се преземат во врска со управувањето со отпад во наредните години, согласно директивите на ЕУ (документ за проценување на потребите) од февруари 2015 година, во

¹⁹ Врска член 144 став 3 од ЗУО

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

рамките на проектот „Управување заради подобрување на состојбите во животната средина – NAD_e (Needs Assessment document)“.

5. Начин на спроведување на мониторингот, воспоставувањето на информативниот систем за управување со отпадот (како дел од Националниот информативен систем на животната средина) и начин на вршење на надзорот од страна на надлежните органи

Мониторинг на управувањето со отпадот

- 5.1. Согласно ЗЖС за мониторинг на медиумите и областите на животна средина, надлежно е МЖСПП кое што има задача да донесе Стратегија за мониторинг на животна средина и Програма за мониторинг на животната средина, кои до денот на ревизија не се донесени.

Според член 33 од Законот, Владата на предлог на министерот за животна средина, во согласност со министерот за здравство и министерот за земјоделство, ја формира државната мрежа за мониторинг на животна средина, која се состои од државни мрежи за одделни видови на медиуми и области на животна средина.

Со ревизијата се констатира дека на ниво на РМ не е воспоставена државна мрежа за мониторинг на животната средина, во која влегува и државната мрежа за управување со отпадот, а не се донесени ниту подзаконските акти со кои се пропишува начинот, формата и содржината на изработка на програмата и стратегијата за мониторинг на животна средина, начинот, постапката и образецот на кој се доставуваат податоците до државната мрежа и начинот и условите за доставување на податоците од мониторинг без надоместок.

Согласно член 171 став 1 точка 6, од ЗЖС, УЖС има надлежност покрај останатото да го води мониторингот на животната средина. Меѓутоа, со извршениот увид во Правилникот за организација на МЖСПП од 2010 година, се констатира дека иако во работни задачи на УЖС меѓу другото е наведено дека “го води мониторингот на животната средина“, која што задача е во надлежност на Секторот за индустриско загадување и управување со ризик истата не е распределена во кое одделение ќе се врши ниту пак е определено и задолжено лице во рамките на овој сектор.

За причините поради која не е воспоставена државна мрежа за мониторинг на животна средина, дадени се образложенија од одделни сектори (Сектор за отпад, Сектор за животна средина, Сектор МИЦЖС) во кои е наведено дека за извршување на оваа законска обврска нема стручен кадар, финансиски средства и дека во наредниот период се планира да се подготви

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

48

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

Програма за мониторинг на животна средина во која ќе бидат вклучени медиумите (вода, воздух и почва) и областите на животна средина (отпад, бучава) во рамки на проект финансиран од ИПА 2 програмата.

Согласно актот за организација и во пракса Одделението за интегрирано спречување и контрола на загадувањето, во Секторот за индустриско загадување и управување со ризик, ја спроведува постапката за издавање на интегрирани еколошки дозволи и дозволи за усогласување со оперативен план и води евиденции и регистар на истите. Во издадената дозвола на правните и физичките лица кои се сопственици односно корисници на одредени инсталации што создаваат, преработуваат и отстрануваат отпад, има податоци за начинот и условите под кои треба да се врши мониторинг кај овие субјекти. Овие податоци за извршен мониторинг треба да бидат доставувани до УЖС меѓутоа со ревизијата се констатира дека истите не се доставуваат.

Од годишните извештаи кои јавните претпријатија и деловни субјекти (создавачи на различен вид на отпад) ги доставуваат до УЖС, секторот МИЦЖС преку Одделението за аналитика и известување прибира податоци за различни видови на отпад, а кои се однесуваат на количеството, потеклото на создадениот, преработениот и отстранетиот отпад. За 2014 година, доставени се извештаи, покрај од Дрисла и од три нестандартни депонии.

Податоците од годишните извештаи добиени од напред наведените субјекти се обработуваат и внесуваат во годишен извештај за квалитет на животната средина, кој го изработува секторот МИЦЖС, согласно член 45 од ЗЖС. Во годишниот извештај за 2013 и 2014 година, во делот за управување со отпадот, поконкретно за комуналниот и друг вид на неопасен отпад, е наведено дека, од вкупно 81 општина, 59 општини не ги исполниле своите законски обврски и не доставиле годишни извештаи за постапување со овој вид на отпад односно повеќе од 50% од жителите не се опфатени со извештаите, па затоа изостанува можноста за донесување на прецизни заклучоци во однос на управување со комуналниот и неопасниот отпад. Исто така, во извештајот за 2013 година, е наведено дека постоечкиот систем за мониторирање на податоците и информациите во полето на управување со отпад треба да се прошири со користење на електронски систем за управување со податоци и информации.

Ваквата состојба доведува до необезбедување на прецизни, точни и сеопфатни податоци (целосни и релевантни) за управувањето со отпад, и податоци за влијанието на отпадот врз состојбата на животната средина.

5.2. Обврските кои што ги има УЖС согласно ЗУО за спроведување на мониторингот на управувањето со отпад, не се исполнети односно во

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

49

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

досегашниот период нема донесено Програма за мониторинг на годишно ниво, како и не се изработуваат Годишни извештаи од податоците добиени од мониторингот на управување со отпадот. УЖС има обврска за спроведување на мониторинг за опасниот отпад, а ЕЛС и градот Скопје имаат обврска за спроведување на мониторинг на неопасниот отпад, со тоа што податоците од извршениот мониторинг имаат обврска да ги доставуваат до УЖС.

За комуналниот цврст отпад, кој влегува во групата на неопасен отпад од страна на општините и градот Скопје треба да се обезбеди мониторинг на начин утврден со член 109 од ЗУО, а податоците од вршењето на мониторингот, редовно да се доставуваат до УЖС. Со ревизијата се констатира дека општините најчесто, со цел спроведување на обврската информирање по однос на мониторинг, ги користат податоците добиени од јавните комунални претпријатија кои се нецелосни и не се резултат на следење и испитување на мостри од отпад, ниту пак се резултат од редовно следење на состојбата со управувањето со отпадот. Со оглед на тоа што мониторингот на локално ниво не се спроведува согласно условите предвидени во Законот, произлегува дека кај општините отсутствува информативен систем со кој се обезбедува собирање и презентирање на податоци за општата состојба во врска со неопасниот комунален отпад како основ за преземање на одредени мерки и активности.

Поради наведените состојби ревизијата утврди дека не се обезбедени податоци за управување со отпадот и за влијанието на отпадот врз животната средина, со цел да се откријат негативните процеси и практики, да се предвиди развојот, да се оцени ефикасноста на мерките за заштита и да се овозможи информирање на надлежните органи за секоја промена на состојбата.

Информативен систем и Катастар за животна средина

5.3. Согласно член 40 од ЗЖС, во МЖСПП се воспоставува, развива, води и координира Информативен систем за животна средина, преку МИЦЖС, на начин со кој ќе се обезбеди база на релевантни - сеопфатни, точни и јавно достапни податоци и информации за состојбата, квалитетот и трендовите на сите медиуми и области на животна средина, во кои спаѓа и управувањето со отпад. До денот на ревизија, Владата на предлог на МЖСПП, нема донесено акт за формата, содржината, начинот на водење и одржување на НИС, како и за формата и содржината на обрасците за доставување на податоците и информациите за состојбата на животната средина и начинот на управување и нивно публикување. Во рамките на овој систем потребно е да се воспостави Катастар за животна средина, како составен дел на истиот.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

50

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

На веб страната на МЖСПП, отворена е секција НИС – Национален информативен систем, за пристап до одделни информациона системи за: воздух, биодиверзитет, отпад и ПРТР (информации за емисии на загадувачи), од кои што информациониот систем за отпад не е целосно функционален и е во фаза на испитување и подготовка.

Во врска со информативниот систем во 2004 година изработена е Стратегија за управување со податоци, во рамките на проектот финансиран од ЕУ и раководен од Европска агенција за реконструкција, компонента 2 – Зајакнување на капацитетот на МЖСПП. Покрај оваа стратегија во 2003 и 2004 година во рамките на овој проект изработени се и стратегиите за мониторинг на животната средина, комуникација во животната средина и подигање на јавната свест. Не е познато дали овие стратегии се усвоени од Владата од причина што не е добиен доказ за нивно усвојување.

5.4. МЖСПП го воспоставува и одржува Катастарот за животна средина²⁰, кој ги вклучува: Катастар на загадувачи на воздухот, водите и почвите, Катастар на создавачите на бучава, Катастар на создавачите на отпад, Катастар на заштитени подрачја, Регистар на загадувачи и други катастри. Согласно член 161 од ЗЖС, УЖС има надлежност да го води Катастарот за животна средина, а ваквата обврска е регулирана и со член 116, став 1 од ЗУО и Правилникот за организација на МЖСПП. Со овој правилник е уредено дека Секторот за животна средина, Одделение за документирање, има обврска да ги води соодветните регистри за кои е задолжена УЖС.

Со ревизијата се констатира дека не е воспоставен и не се води Катастар на животна средина, во кој меѓу другите е вклучен и Катастарот за создавачите на отпад од страна на УЖС, а до денот на ревизијата од страна на министерот на МЖСПП не се донесени ниту подзаконските акти со кои ќе се регулира и пропише формата, содржината и начинот на востановување и водење на Катастарот, како и начинот и постапката за упис на податоците во Катастарот на создавачите на отпад.

5.5. Согласно ЗЖС, Секторот МИЦЖС има обврска да ги изготвува следните извештаи: Годишен извештај за квалитет на животната средина во РМ, Индикаторски извештај за животната средина и Извештај за состојбата на животната средина во РМ. Во изминатиот период овие извештаи се изготвувани на следниот начин:

Секторот МИЦЖС секоја година изготвува Годишен извештај за квалитет на животната средина во РМ, а на секој две години изработува Индикатори за животната средина, кои се објавени на веб страната на МЖСПП. Овие податоци на индикатори за животна средина не се во форма на извештаи, поради што и не се усвојуваат од Владата на РМ.

²⁰ Согласно член 42 став 1 од ЗЖС

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

51

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

Во изминатиот период не е изготвен ниту еден Извештај за состојбата на животната средина во РМ, кој согласно Законот треба да се изготвува на секои четири години. Во 2006 година, согласно член 45 став 4 од ЗЖС, донесен е Правилник за формата, содржината, целите, начинот на изработка и видот и изворите на податоците кои се користат за изработка на извештајот, како и начинот на оценувањето на извештајот од страна на министерот на МЖСПП.

Согласно член 45 од ЗЖС, секторот МИЦЖС, (врз основа на превземени податоци од годишните извештаи доставени до УЖС, од страна на ЈКП и од други субјекти кои собираат и транспортираат комунален отпад, неопасен), изработува Годишен извештај за квалитет на животната средина, за што на ревизијата и се доставени годишните извештаи за 2012, 2013 и 2014 година.

5.6. Информативниот систем (ИС) за управување со отпадот, како дел од целокупниот информативен систем на ниво на МЖСПП, не е организиран на начин кој ќе обезбеди достапност во секое време до информациите, објавување на податоците, извештаите, мерките и активностите на министерството за подобрување на состојбата во управување со отпадот и транспарентност на податоците од оваа област, во соодветна база на податоци, опишана во член 113 и 114 од ЗУО.

Согласно член 114 од ЗУО, ИС за управување со отпад треба да содржи голем број на податоци, кои се однесуваат на управувањето со отпадот и врз основа на кои МЖСПП има обврска да подготви Извештај за управувањето со отпад, кој ќе биде составен дел на Извештајот за состојбите на животната средина согласно ЗЖС. Податоците кои се обезбедуваат во УЖС не се целосни и сеопфатни, односно УЖС не располага со сите податоци наведени во законот, а кои се однесуваат на: извршен мониторинг на државно и локално ниво, вид и количеството на отпадот, следење на состојбата со управување со отпад, податоци од меѓународни институции, од Катастар на создавачите на отпад, податоци за планови за управување со отпад и податоци од евиденцијата за управување со отпад. Исто така, во досегашниот период не е изготвен Извештајот за состојбите на животната средина согласно ЗЖС, во кој би бил вклучен и извештајот за управување со отпад, со податоци врз основа на воспоставен информативен систем за управување со отпад и со содржина согласно законот.

5.7. УЖС²¹ е должна да чува податоци во Регистар на отпад за правни и физички лица кои создаваат, собираат, транспортираат, преработуваат, складираат и отстрануваат отпад и Регистар на отпад за правни и физички лица кои вршат увоз, извоз и транзит на отпад, со содржина и на начин пропишан во

²¹ Согласно член 115 од ЗУО

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

Правилникот за содржината и начинот на водење, чување и одржување на евиденцијата во Регистарот на отпад²². Регистарот за отпад треба да содржи податоци од годишните извештаи за постапување со отпад од правни и физички лица, од градоначалниците, од депонии и податоци за издадени дозволи на правни и физички лица. Истиот треба се води во електронска форма и редовно да се ажурира.

Со ревизијата се констатира дека на веб страна на МЖСПП, во рамките на секцијата Документи, подсекција Регистри – Регистри за постапувачите со отпад, се објавени податоци за издадени дозволи за складирање и третман, транспорт, мали производители на различни видови на отпад (неопасен отпад, опасен отпад, батерии, акумулатори, отпад од пакување), како и список на издадени потврди за регистрација на производители со електрична и електронска опрема и отпадни батерии и акумулатори. Овој регистар ги содржи само податоците за издадени дозволи за различни видови на отпад, а не и податоци од годишните извештаи, од правни и физички лица, од градоначалници и од депониите, на начин и содржина пропишан во подзаконскиот акт.

Во МЖСПП (УЖС) не се обезбедуваат целосни и навремени информации во врска со управувањето со отпадот, а со тоа и не се исполнува обврската на надлежните институции за информирање на јавноста за моменталната состојба, напредокот и идните планови и насоки во управувањето со отпадот.

Начин на вршење на надзорот

5.8. Согласно член 126 став 1 од ЗУО, МЖСПП има надлежност да врши надзор над примената на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон. При вршењето на надзорот на работата на органите на општината и на градот Скопје, МЖСПП ги врши работите наведени во член 137 став 3, а кои се однесуваат на постапувањето со отпадот (комунален и друг вид неопасен отпад), донесување и спроведување на акти со кои се регулира селектирањето, собирањето и транспортирањето на комуналниот отпад и на другите видови неопасен отпад, начинот на основање и постапување со депонија за неопасен отпад, мониторингот, информативниот систем, катастарот на создавачи на отпад и цените за извршени услуги. При тоа, МЖСПП има задача да дава оценка и да ја следи работата на органите на општината и градот Скопје, да укажува на одредени пропусти и нерегуларности во нивното работење, да дава препораки, да поднесува иницијативи и предлози, да дава мислења и стручна помош, да го следи остварувањето на претходниот надзор и навремено да ги известува за сите констатирани состојби и за преземени мерки при вршењето на надзорот.

²² Сл. весник на РМ, бр. 39/09

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

Исто така, согласно член 138 од ЗУО, МЖСПП има право да им го одземе извршувањето на надлежностите на органите на општината или градот Скопје, во случаи кога и покрај укажувањата и преземените мерки и активности, не се обезбеди извршување на работите од нивна страна согласно закон²³.

За вршење на надзорот, согласно актите на МЖСПП, задолжен е Секторот за соработка со локалната самоуправа и управно надзорни работи, со две одделенија и предвидени 17 работни места, од кои пополнети се само две (раководител на одделение и помлад соработник за евиденции). Ваквата состојба на неекипираност на секторот, е идентична во последните години, од 2010 до денес. Секторот нема упатство за работа и нема база на податоци за евиденции и акти за да може да се планира и да се врши избор за надзор. Врз основа на податоците внесени во Годишниот извештај за работата на МЖСПП, во делот за надзор, се констатира дека во 2013 година, од страна на формирана комисија, е извршен надзор во 7 општини, а во 2014 година е извршен надзор кај 10 општини, со одредени теми од ЗЖС и ЗУО, за што се изготвени извештаи, со одредени неправилности кај одделни општини, а за нивно надминување се дадени препораки. Во 2015 година, според годишниот план, е предвидено да се извршат надзори кај 15 општини.

Со извршениот увид се констатира дека во извештаите на комисијата за извршен надзор на општините се содржани следните препораки:

- да се изврши измена на систематизацијата на работните места, односно да се оформи посебно одделение за животна средина со работни места чиј опис и попис би ги опфаќал сите надлежности од областа на животната средина кои ги има општината, а кои произлегуваат од ЗЖС, ЗУО, Законот за заштита од бучавата во животната средина и останатите закони од областа на животната средина;
- со оглед на обемот на работите во општината за заштита на животната средина да се обезбеди оптимален број на вработени и
- да се овозможи учество на стручни обуки на вработените кои работат во делот на заштитата на животната средина особено во делот на одобрување на елаборати за заштита на животната средина, со цел зајакнување на капацитетите за одобрување на елаборати за заштита на животната средина.

Комисијата има голем број на надлежности предвидени во член 137 од ЗУО, а само дел од нив се опфатени при вршењето на надзорот. Исто така, со ревизијата се утврди дека комисијата не го следи спроведувањето на

²³ во ЗУО не се прецизно дефинирани општините во градот Скопје, иако според Законот за град Скопје, истите имаат надлежности, меѓу кои и за вршење на комунални дејности, односно неопасен отпад

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

54

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

препораките дадени во извештаите, што беше потврдено при посета на општините опфатени со ревизијата.

Ваквиот начин на работење при вршењето на надзор од страна на МЖСПП придонесува за нецелосно и несоодветно вршење на обврските/надлежностите кои ги имаат општините и градот Скопје согласно ЗУО, во врска со постапувањето со отпадот (комунален и друг вид неопасен отпад), донесувањето и спроведувањето на актите со кои се регулира селектирањето, собирањето и транспортирањето на комуналниот отпад и на другите видови неопасен отпад, начинот на основање и постапување со депонија за неопасен отпад, мониторинг мрежа, информативен систем, катастар на создавачи на отпад и цени за извршени услуги.

- 5.9. Овластените инспектори за животна средина вршат инспекциски надзор согласно нивниот делокруг на работа предвиден во ЗУО, но при тоа не секогаш ги земаат предвид некои од суштинските надлежности како што се: утврдување дали се изработени и доставени програми за управување со отпад и годишни извештаи за спроведување на програмите, дали давателите на услуги поставиле садови за собирање и селекција на комунален отпад, дали се води евиденција согласно член 39 од ЗУО и други надлежности. Според податоците добиени во општините и анализа на истите, утврдивме дека Секторите за инспекциски надзор во општините се недоволно кадровски екипирани, односно систематизираните работните места се делумно пополнети. Ваквата состојба на неекипираност на секторите за инспекциски надзор, како и големиот број на надлежности и делокруг на работа на овластените инспектори за животна средина предвидени во член 129 и 130 од ЗУО, влијаат на неможност од спроведување на работите што се во нивна надлежност, што има за ефект недоволен надзор врз работењето на институциите вклучени во процесот на управувањето со отпадот. Инспекцискиот надзор спроведуван од страна на комуналните инспектори има значајна улога за подобрување на состојбите при управување со отпадот предвиден во одредбите на ЗУО, ЗКД и ЗЈЧ. Со ревизијата утврдивме дека има чести случаи на изречени казни од страна на комуналните инспектори, но истите не се наплатени поради неповолната финансиска состојба на казнетите лица. Оваа состојба е карактеристична во помалите општини и руралните средини и истата влијае на улогата и функцијата на комуналните инспектори, како и на приходите на општината кои остануваат нереализирани.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

55

IV. ЗАКЛУЧОК

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

На територијата на Република Македонија, не се преземени доволни и соодветни мерки, активности и одлуки од страна на инволвираните субјекти во процесот на управувањето со цврстиот отпад (комунален), вклучувајќи ги и контролните функции на државните институции, за да може истите значително да придонесат (влијаат) во намалувањето на количеството на создадениот отпад и неговото негативно влијание на животната средина, животот и здравјето на луѓето.

Имено, постојната законска регулатива за комунални дејности, доведува до преклопување на надлежностите и одговорностите помеѓу два органа на државна управа, во спроведувањето и надзорот над управувањето со отпад што може да придонесе за некоординирано и неефикасно имплементирање на законите од оваа област.

Во досегашниот период, МЖСПП нема донесено програма за управување со отпад на годишно ниво, а советите на поголем број на општини немаат донесено свои програми за управување со отпад или истите се несоодветни. При тоа, во најголем дел, не се следи извршувањето на активностите утврдени со донесените програми и планови преку изготвени извештаи од одделните инволвирани субјекти. Поради ова не се утврдени мерките и активностите што треба да се преземат од страна на субјектите кои управуваат со отпадот во тековната година, со цел спроведување на Националниот план за управување со отпад (2009 – 2015).

Преземените активности за воспоставување на систем за управување со отпадот, пред се комуналниот отпад, на регионално ниво во одделни плански региони во РМ, според кои треба да се формираат 8 региони за управување со отпадот, е различно и се одвива бавно, односно истиот е во почетна фаза што негативно влијае на ублажувањето на ризиците кои потекнуваат од постоечките депонии и од несоодветниот начин на управување со отпадот, не го намалува количеството на создадениот комунален отпад, а со тоа и негативно влијае на заштитата на медиумите од животната средина и здравјето на населението.

Поголемиот број на општини и ЈКП не ги исполнуваат целосно законските обврски кои се однесуваат на начинот на постапување со отпадот и неопасниот – комунален отпад, а особено донесувањето на сите акти за регулирање на системот на селектирање, собирање и транспортирање на комуналниот отпад, воведување на евиденција и известување, собирање и селекција на комуналниот отпад.

Во изминатиот период од страна на централната и локалната власт, не се преземени доволни и соодветни мерки за затварање на депониите кои не поседуваат дозвола за вршење дејност отстранување на отпад што има за резултат

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

56

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

натамошно постоење на диви (нестандардни) депонии на целата територија на РМ, со негативно влијание врз животната средина и здравјето на луѓето.

Обврските кои ги има УЖС, за спроведување на мониторинг на управувањето со отпад, не се исполнети, а од страна на општините и градот Скопје, мониторингот на неопасниот (комунален) отпад не се врши на начин – во обем и содржина согласно законот. Податоците кои се обезбедуваат во УЖС, а се однесуваат на информативниот систем, не се целосни и сеопфатни, при што не е воспоставен Катастар на животна средина и Катастар на создавачите на отпад. Поради ова не се обезбедуваат целосни и навремени информации во врска со управувањето со отпад, а со тоа и не се исполнува обврската за информирање на јавноста за состојбата, напредокот и идните планови и насоки во управувањето со отпадот.

Надзорот над законитоста на работата на органите на општината, односно градот Скопје се спроведува од страна на МЖСПП преку комисија, која при спроведување на надзорот има мал опфат на општини предвидени за надзор, мал опфат на надлежности и извештаи со идентични препораки за општините што има за резултат недоволен надзор врз работењето на институциите вклучени во процесот на управување со отпадот.

За подобрување на состојбите во областа на управувањето со отпадот, потребно е да се преземат дополнителни мерки и активности во делот на: законската и подзаконската регулатива, воспоставување и организирање на регионален систем за управување со отпад на целата територија на РМ, целосно исполнување на законските обврски во начинот на постапување со отпад (комунален) на ниво на општини и јавни комунални претпријатија, затварање и рекултивирање на постоечките нестандардни депонии преку организирање и изградба на регионални депонии и/или други објекти и инсталации за постапување со отпадот, организирање и воспоставување на мониторинг и информативен систем во управувањето со отпад согласно законските прописи, и зајакнување на надзорот над законитоста на работата на органите на општините и градот Скопје.

V. ПРЕПОРАКИ

Владата на Република Македонија

1. Владата на РМ, на предлог од МЖСПП во соработка и координација со МТВ, МЛС и МЕ, да донесе измени во постојната законска регулатива која ги регулира комуналните дејности, во кои спаѓа и управувањето со отпад, со што ќе се избегне преклопување на надлежностите и одговорностите помеѓу органите на државната управа (МЖСПП и МТВ) надлежни за спроведување и надзор во одделните закони (ЗУО, ЗЖС, ЗКД, ЗЈЧ).
2. Владата на РМ, на предлог од МЖСПП во соработка и координација со МТВ, МЛС и МЕ, да донесе измени во Законот за организација и работа на органите

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

57

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

на државната управа, со кои комуналните дејности (отпад и вода), да бидат во надлежност на еден орган на државна управа (МЖСПП) со што ќе се овозможи поинтегрирана надлежност на комуналните дејности заради усогласување со европската регулатива, како и ефикасна имплементација на законите од областа на комуналните дејности.

3. Владата на РМ, на предлог на МЖСПП, да преземе активности за донесување на третиот национален еколошки акциски план, во кој ќе бидат дефинирани општите, среднорочни и долгорочни мерки за заштита и за управување со животна средина, насоките за заштита од загадување од различни видови на загадувачи, меѓу кои спаѓа и управувањето со отпадот, како и да бидат предвидени и други активности за заштита на климатскиот систем од негативните влијанија и активности од значење за заштита на животната средина и здравјето на луѓето.

Министерството за животна средина и просторно планирање

1. МЖСПП, како носител на активностите од управувањето со отпад во РМ, врз основа на извршени анализи за спроведувањето на одредбите од ЗУО и ЗЖС, да ги подготви и да ги стави во функција сите законски и подзаконски акти кои досега не се во примена или не се функционални, со цел успешно организирање и управување со отпадот.
2. МЖСПП и советите на општините на територијата на РМ, кои немаат донесено програми за управување со отпадот на годишно ниво, истите да ги донесат, со цел да се утврдат мерките и активностите што треба да се преземат од страна на субјектите кои управуваат со отпадот во тековната година, заради спроведување на Националниот план.
3. Во наредниот период МЖСПП да преземе активности за навремено и редовно спроведување на постапки на стратегиска оценка при донесувањето на одделни плански документи, со цел да се направи анализа на потенцијалните влијанија од донесувањето и имплементацијата на планскиот документ, а воедно и да се утврдат мерките за заштита, намалување и неутрализација на негативните влијанија.
4. МЖСПП во Програмата за инвестирање во животната средина, да предвиди и планира средства за финансирање на проекти и активности, меѓу кои и за поттикнување на селектирање, рециклирање и отстранување на отпад.
5. МЖСПП да преземе активности за изготвување извештаи за следење на спроведувањето на националниот еколошки акциски план (НЕАП), и истите да ги доставува до Владата на РМ, за да се обезбедат податоци дали и во колкава мерка се преземени активности во одделни области, меѓу кои и за управувањето со отпадот, со цел заштита и унапредување на животната средина и здравјето на луѓето, а се од големо значење и важност за реализација на Националниот план за управување со отпад.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

58

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО
УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“**

6. УЖС да изготвува извештаи за следење на Националниот план за управување со отпад и да обезбеди податоци врз основа на кои ќе се провери дали целите и усвоените мерки за спроведување и основните претпоставки остануваат валидни и соодветни, како и да се воспостават временски рамки за постигнување на согласност со европската и национална законска регулатива и утврдените цели, и нивна имплементација.
7. МЖСПП (Сектор за оддржлив развој и инвестиции) да изготвува годишни извештаи за реализација на програмите за инвестирање во животната средина со кои ќе се обезбедат податоци за преземени активности во поглед на финансирање и реализирање на активностите од областа на животната средина, меѓу кои и за управувањето со отпадот, со цел подобрување на состојбата во животната средина и информирање на јавноста.
8. МЖСПП, по донесување на програмата за отпад, да изготвува годишни извештаи за реализација на истата, а општините да изготвуваат годишни извештаи за реализација на програмите за управување со отпад и истите да ги доставуваат до МЖСПП (УЖС), со цел да се обезбедат податоци за реализација на планираните активности во управувањето со отпадот на територијата на нивната општина, како и заради добивање на целосна и реална слика на состојбите на ниво на Република Македонија, и подобрување на состојбата во животната средина и информирање на јавноста.
9. МЖСПП да донесе Стратегија за мониторинг на животна средина и Програма за мониторинг на животната средина.
10. УЖС да донесе Програма за мониторинг за управување со отпад, на годишно ниво, како и да изработува Годишни извештаи, од податоците добиени од мониторингот на управување со отпадот.
11. Да се преземат потребните активности од страна на централната и локалната власт, за решавање на проблемот со постојните локации за отстранување на отпадот (диви депонии) преку организирање и изградба на регионални депонии или други објекти и инсталации за постапување со отпадот, согласно законските прописи заради воспоставување на самоодржлив интегриран регионален систем за управување со отпад, во согласност со барањата на националното и законодавството на ЕУ развој на РМ.
12. МЖСПП (УЖС) да воспостави Катастар за животна средина, со кој ќе се обезбедат податоци за активности и инсталации кои ја загрозуваат животната средина, меѓу кои и од создавањето на отпадот, и Катастар на создавачи на отпад, како дел од Катастарот за животната средина, како и да се донесат подзаконските акти за начинот на водење на катастарот.
13. МЖСПП да го организира информативниот систем за управување со отпадот на начин кој ќе обезбеди достапност во секое време до информациите, објавување на податоците, извештаите, мерките и активностите на министерството за подобрување на состојбата во управувањето со отпадот и транспарентност на податоците од оваа област, во соодветна база на податоци.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

59

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“

14. МЖСПП да преземе мерки и активности за посеопфатно и навремено вршење на надзорот на работата на органите на општините и градот Скопје, од аспект на неговите надлежности и број на општини.

Планските региони во РМ

1. Планските региони во РМ, да преземат мерки и активности, со цел воспоставување и организирање на регионален систем за управување со отпад на нивната територија, кое што е од посебно значење за комуналниот отпад, и тоа:

- Во секој регион да се склучи Спогодба како посебен документ, со содржина согласно член 23-а став 2 од ЗУО.
- Формираните меѓуопштински одбори во одделни региони да започнат со вршење на работите во нивна надлежност, согласно законот.
- Да се изработи и донесе РЦУО, во останатите шест региони (Скопски, Југоисточен, Пелагониски, Југозападен, Полошки, Вардарски).
- Во секој регион да се основаат РЦУО со својство на правно лице, за да може да се следи реализацијата на активностите предвидени со Регионалниот план, и истиот да започне со вршење на своите работи во нивна надлежност, согласно законот.
- Да се основа регионална депонија за отпад и/или други објекти и инсталации за постапување со отпад во секој регион, освен во Скопскиот регион во кој има ваква депонија. (да се одреди локација и оператор за управување со отпад).

Општините и јавните комунални претпријатија

1. Советите на општините во РМ кои во изминатиот период не донеле план за управување со отпад или донесениот план не го ревидирале, да преземат активности за нивно донесување или евентуално ревидирање, со цел да се утврдат мерките и активностите што треба да се преземат од страна на субјектите кои управуваат со отпадот на територијата на општината, согласно ЗУО, заради спроведување на Националниот план за управување со отпадот, како и конкретните мерки за подобрување на општата состојба во управувањето со отпадот и заштитата на животната средина.
2. Советите на општините и градот Скопје, кои припаѓаат на планските региони (Скопски, Југоисточен, Пелагониски, Југозападен, Полошки, Вардарски), да ги донесат регионалните планови за управување со отпад со кои ќе бидат уредени заедничките цели во управувањето со отпадот на општините и градот Скопје, на регионално ниво, согласно Стратегијата и Националниот план, која што цел ја има овој регионален план, на ниво на региони.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

60

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ – “ЕФИКАСНОСТ ВО
УПРАВУВАЊЕТО СО ЦВРСТИОТ ОТПАД ВО РМ“**

3. Општините и градот Скопје, да донесат или да направат ревизија на ЛЕАП, врз основа на оцена на степенот на загаденоста на животна средина во одделна општина или на градот Скопје, со цел да се утврдат долгорочните и среднорочните мерки и активности за заштита на животната средина и здравјето на луѓето, за секој нареден период од 6 години, а особено за заштита на воздухот од загадување, снабдување со квалитетна вода, заштита на водите, управување со отпад, заштита од бучава, и сл.
4. ЈП да ги изготвуваат извештаите за реализација на програмите за управување со отпад согласно предвидените цели, задачи и активности предвидени во самата Програма за управување со отпад, со цел следење на истата од страна на ЈП и општината.
5. Општините на предлог на градоначалниците да преземат активности за воведување на стимулативни цени со цел поефикасна селекција на отпадот, што е особено значајно за оние општини каде се врши селекција.
6. Општините и ЈП да преземат активности за целосно спроведување на законските обврски кои се однесуваат на постапување со отпадот, а со тоа и нивно целосно вклучување во процесот на управување со отпад, односно донесување на сите акти за регулирање на системот на селектирање, собирање и транспортирање на комуналниот отпад, воведување на евиденција и известување, собирање и селекција на комуналниот отпад.
7. Во наредниот период, општините и градот Скопје, за реализација на Програмите за управување со отпадот, да изнајдат начини за обезбедување на средства за финансирање на проекти и активности, од различни извори на финансирање, меѓу кои и од сопствените средства во буџетот на општината.
8. Општините и градот Скопје да го вршат мониторингот на неопасниот отпад, во кој влегува и комуналниот отпад, на начин - во обем и содржина, согласно ЗУО, а податоците од истиот, редовно и навремено, да ги доставуваат до УЖС.
9. Овластените инспектори за животна средина при вршењето на инспекциски надзори во општините и градот Скопје да постапуваат согласно нивниот делокруг на работење, при што да се опфатат сите надлежности наведени во член 129 од ЗУО, а доколку се утврдат одредени неправилности во управувањето со отпадот, да ги преземат сите мерки предвидени во член 130 од ЗУО.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

61