

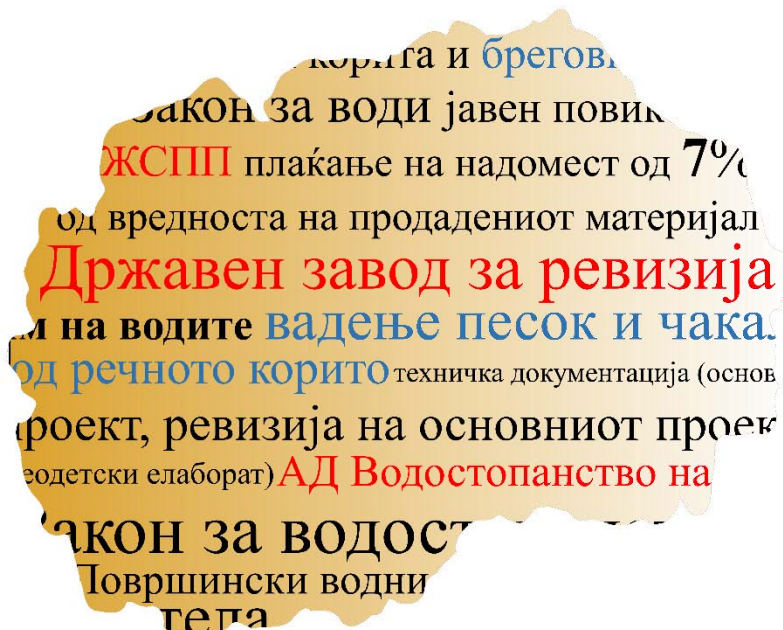


ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ

„ЕФЕКТИВНОСТ НА ПОЛИТИКИТЕ, МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ПРИ ЕКСПЛОАТАЦИЈА НА ЧАКАЛ И ПЕСОК ОД ВАРДАРСКИОТ РЕЧЕН СЛИВ“

02 2018 00 02



Скопје, март 2019 година

СОДРЖИНА

	Страна
Резиме	1 - 5
Основни податоци	6 - 11
Цел, опфат и методологија на ревизијата	12 - 17
Ревизорски наоди	18 - 50
Заклучок	50 - 51
Препораки	51 - 56
Прилог 1 : Забелешки по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор	
Прилог 2: Одговор на забелешките по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор	

Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“

Кратенки користени во извештајот:

- МЖСПП – Министерство за животна средина и просторно планирање;
- МЗШВ – Министерство за земјоделство шумарство и водостопанство;
- Управа – Управа за водостопанство;
- ДИЖС – Државен инспекторат за животна средина;
- ЈПВ – Јавно претпријатие за водостопанство;
- Програма – Програма за управување со водите;
- МТВ – Министерство за транспорт и врски;
- МФ – Министерство за финансии
- ЕУ – Европска Унија
- ИПА – Инструмент за претпристапна помош.



Палата „Емануел Чучков“
ул. Јордан Мијалков
П.Фах 249
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: 17 -24/15

Дата: 18.03.2019

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема “Ефективност на политиките, мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок од вардарскиот речен слив” за да се одговори на прашањето „дали мерките/активностите преземени од страна на надлежните институции за експлоатацијата на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела од вардарскиот речен слив обезбедуваат заштита и подобрување на режимот на реките и заштита на животната средина?“.

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2018 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:

Политиките, мерките и активностите преземени од страна на надлежните институции за експлоатацијата на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела од вардарскиот речен слив не се ефективни и не обезбедуваат заштита и подобрување на режимот на реките и заштита на животната средина.

Ревизијата констатира дека, во услови кога од страна надлежните институции не се донесени стратешки документи, подзаконски акти, основните плански документи и не се формирани стручни тела, не се обезбедени основните услови за прецизно планирање на потребата за уредување и одржување на речни корита и бреговите. Експлоатацијата на песокот и чакалот од површинските водни тела, како една од мерките за заштита и подобрување на режимот на водите, првенствено се користи за комерцијални цели, а во многу мал дел за уредување на речното корито и негова регулација. Поради невоставена водна книга и не обезбедена целосна документација за издадените дозволи и водостопански согласности од страна на МЖСПП, ревизијата не беше во можност да го потврди бројот на издадени дозволи

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

и водостопански согласности и регуларноста во постапката за нивно обезбедување. Утврдени се неправилности во начинот на спроведување на постапките за издавање на дозволи/водостопански согласности и продажба на вишокот изваден материјал. Спроведената постапка за јавно наддавање не обезбедува конкурентност и транспарентност при продажбата на извадениот материјал. Потребно е зајакнување на контролите при: склучување и реализација на договорите во однос на извадената количина на песок и чакал, навремена наплата на парични средства, навремена и точна уплата на надоместокот за извадениот песок и чакал во Буџетот на РМ. Потребно е преземање на активности за зајакнување на кадровските капацитети и обезбедување на материјално – технички средства што треба да резултира во осамостојување на институциите при извршување на активностите насочени кон подобрување на режимот на водите и заштита на површинските водни тела од нелегален ископ. Надлежните институции немаат спроведено стручен надзор, а потребно е преземање мерки за зајакнување на кадровските капацитети при вршење на инспекцискиот надзор. Воспоставениот систем на информирање не обезбедуваат целосни, точни и ажурни информации поврзани со потребата од вадење на песокот и чакалот од површинските водни тела, издадените дозволи/водостопански согласности, како и постапувањата по нив.

Периодот кој беше опфатен со ревизијата на успешност е од 2015 до 2017 година, иако одредени области, прашања и настани се опфатени пред 2015 година и последователно до денот на известување од извршената ревизија.

Ревизорските активности беа насочени кон следните области:

- Правна рамка, стратешки документи и нивна имплементација;
- Активности за заштита и подобрување на режимот на водите со вадење на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела во вардарскиот речен слив и постапување со извадениот материјал;
- Наплата и уплата на надоместокот за вадење на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела во Буџетот на Република Македонија;
- Организациона поставеност и капацитети (материјално - технички и човечки ресурси) и
- Надзор и информирање.

Со извршената ревизија констатиравме одредени состојби во областите предмет на ревизија и тоа како што следува:

Правна рамка, стратешки документи и нивна имплементација

Во насока на преземање активности за уредување и одржување на речни корита и бреговите на водотеците, заштита и подобрување на режимот на водите со вадење на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела, како дел од мерките за управување со водите, покрај донесената законска регулатива потребно е донесување на стратешки документи, подзаконски акти, основни плански

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

документи и формирање стручни тела кои се од посебна важност за регулирање на оваа област. Потребата од овие стратешки документи и подзаконски акти, во минатото е елаборирана и во друга ревизија на успешност¹, при што преземените мерки за надминување на состојбите се минимални и незначителни. Кон ова се надоврзува и фактот што дел од овие стратешки документи и подзаконски акти се неопходни за постигнување усогласеност со европската рамковна директива за води со која се уредува областа на заштита и управување со водите во Европа и директивата за проценување и намалување на ризикот од поплави во рамките на Европската Унија.

Активности за заштита и подобрување на режимот на водите со вадење на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела во вардарскиот речен слив и постапување со извадениот материјал

Преземените активности за вадење на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела во вардарскиот речен слив не овозможуваат соодветна заштита и подобрување на режимот на водите. Најголем дел од извадениот материјал се користи за продажба, додека минимален дел за уредување на речните корита. Не е јасно определен начинот на одредување на локациите каде треба да се спроведуваат активностите за вадење песок и чакал и не се воспоставени мерки за заштита од нелегален ископ. МЖСПП нема воспоставено водна книга и не овозможи увид во целокупната документација за издадените дозволи/водостопански согласности, што претставува ограничувачки фактор при спроведување на ревизијата. Начинот на продажба на вишокот изваден материјал не е законски регулиран, а спроведената постапка за продажба на извадениот материјал не е конкурентна и транспарентна. Потребно е зајакнување на контролите при склучувањето и реализацијата на договорите и преземање мерки за навремена наплата на парични средства.

Наплата и уплата на надоместокот за вадење на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела во Буџетот на Република Македонија

Отсуството на :

- ефикасен контролен механизам преку кој би се овозможило целосно следење на извадените количини на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела,
- методологија за формирање на почетна цена на извадениот материјал,

¹ Ревизија на успешност извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2015 година на тема “Ефикасност на преземените активности од страна на надлежните институции со цел подготовка на реките за заштита од ефекти на водата”

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

- транспарентно спроведени постапки за јавно наддавање кои овозможуваат конкуренција и еднаков третман на понудувачите при продажба на извадениот материјал,

не овозможуваат ревизијата да се увери во точноста и целосноста на остварените приходи од продажба на песок и чакал, а со тоа и да ја потврдат целокупноста на надоместокот кој треба да го наплатат субјектите – носители на дозвола при продажба на вишокот материјал и истиот да го уплатат на сметка во рамките на трезорската сметка во Буџетот на РМ.

Состојбата дополнително се влошува и со ненавремената уплата на утврдениот надоместок за вадење на песок и чакал на трезорската сметка од страна на носителите на дозволата, како и недостатокот на наменското користење на средствата. Отсуството на Програма за управување со водите или нејзиното маргинализирање во минатото неповолно се одразува врз можноста за преземање активности за заштита и подобрување на режимот на водите.

Организациона поставеност и капацитети (материјално - технички и човечки ресурси)

Недостатокот на финансиски средства, неповолно се одразува на состојбата со човечките ресурси во сите институции кои се носители на мерките и активностите за експлоатација на песок и чакал од површинските водни тела. Недоволниот број на кадар, како и недостатокот на кадар со стручната оспособеност во областа предмет на ревизија имаат влијание во начинот на квалитетно и сеопфатно планирање и извршување на активностите, како и нивен надзор и контрола. Финансиските средства се причина и за недоволната опременост со механизација, товарни и патнички возила кај АД Водостопанство на РМ со што се оневозможува извршување на дејноста во делот на подобрување на режимот на реките.

Надзор и информирање

Ревизијата констатира дека од страна на МЖСПП не е спроведено стручен надзор над работата на АД Водостопанство на РМ, органите на општините, на општините во градот Скопје и на градот Скопје во остварувањето на одредбите од Законот за водите.

Иако бројот на водостопански инспектори е недоволен сепак, од страна на ДИЖС спроведени се активности за инспекциски надзор врз постапките за експлоатација на песок и чакал и превенцијата од можни неправилности и злоупотреби, при што е укажано на низа слабости и недоречености во однос на целиот систем за управување со водите.

Воспоставениот систем на информирање не обезбедуваат целосни, точни и ажурни информации поврзани со потребата од вадење на песокот и чакалот од површинските водни тела, издадените дозволи/водостопански согласности, како и постапувањата по нив.

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

За надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки со цел воспоставување ефективни политики, мерки и активности за утврдување на реалните потреби од експлоатација на чакал и песок од површинските водни тела во вардарскиот речен слив, нивна употреба во подобрување на режимот на водите, регулирање на продажбата на извадениот вишок материјал во корист на државата, спречување на нелегален ископ на песок и чакал и осамостојување на институциите при спроведување на активности за управување со водите и нивна заштита.

На ден 25.01.2019 година односно на ден 14.02.2019 година добиени се забелешки на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема “Ефективност на политиките, мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок од вардарскиот речен слив” број 17-24/3 од 09.01.2019 година, од раководното лице г. Фејзула Спахија - директор на Државен инспекторат за животна средина односно од г. Садула Дураки - министер за животна средина и просторно планирање заведени во Државниот завод за ревизија под број 17-24/13 од 25.01.2019 година односно под број 17-24/14 од 14.02.2019 година.

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и е констатирано дека истите во најголем дел претставуваат известување односно образложение за констатираните состојби.

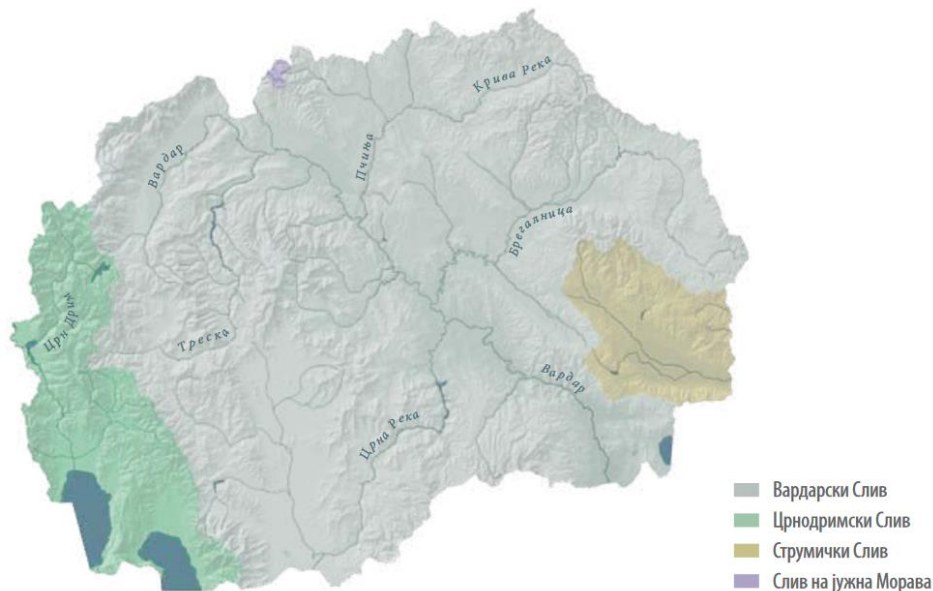
I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

1.1. Генерални карактеристики за Вардарскиот речен слив

Во Република Македонија има 35 реки, 53 природни и вештачки езера и 1.100 поголеми извори на вода, односно 2% од нејзината територија е под водена површина. Според количините на водени ресурси Република Македонија спаѓа во подрачје со задоволителни водни ресурси, но со доста голема нивна нерамноерна распределба.

Република Македонија има 4 речни слива - Вардарски, Струмички, Црн Дрим и Јужно Моравски. Најголем речен слив е Вардарскиот со површина од 20.546km², кој гравитира кон Егејското Море. Во југоисточниот дел на земјата се протега сливот на реката Струмица, притока на реката Струма во соседна Република Бугарија, зафаќа површина од 1.520km² и исто така гравитира кон Егејското море. Реката Црн Дрим истекува од Охридското Езеро на запад и овој слив се протега на површина од 3.355 km², а гравитира кон Јадранското Море. Во северниот дел на државата се наоѓа најмалиот речен слив, на реката Јужна Морава, зафаќа површина од 44km² и гравитира кон Црното Море.



Речни сливови и подрачја на речни сливови

Реката Вардар извира во Вруток, неколку километри југозападно од Гостивар во северозападниот дел на Република Македонија. Продолжува да тече низ градот

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

Гостивар и котлината Полог каде се влеваат неколку притоки: Лакавица, Маздрача, Пена, Бистрица, Ракита. Потоа преку Дервенската клисура навлегува во Скопската котлина каде прима вода од Лепенец, Треска, Пчиња и Маркова Река и минува низ Скопје. Минувајќи низ Таорската Клисура каде се влева Кадина Река, Вардар навлегува во малата Велешка котлина и минува низ Велес. Овде се вливаат реките Тополка и Бабуна. Потоа преку Велешката клисура навлегува во Тиквешката котлина каде се вливаат двете нејзини најголеми притоки Црна Река од десна и Брегалница од лева страна. Навлегува во познатата Демиркаписка клисура, а преку нејзе во Гевгелиско-Валандовската котлина каде што ја преминува грчката граница, минува низ Циганската клисура, и течејќи низ Солунското поле се влева во Егејското море западно од Солун во Егејска Македонија. Вкупната должина на реката Вардар е 388 km од кои 301 km во Република Македонија, а нејзиниот среден проток е 174 m³/сек.

1.2. Уредување и одржување на речни корита² и бреговите³ на водотеците

Водите⁴ на територија на Република Македонија, како добра од општ интерес, се во нејзина сопственост, при што начинот на нивна заштита и управување се уредени со одредбите од Законот за водите⁵.

Течењето на водата по земјината површина, настанува под влијание на земјината гравитација, а се одвива по најниските места на теренот, односно каде има најголем пад. Целта на уредување на речните корита е да ги проучи негативните и позитивните влијанија на реките врз својата околина и да презема такви водостопански мерки со кои во максимална мера би се користеле позитивните својства на водотеците и истовремено би се ограничиле или елиминирале негативните влијанија на реките. Со уредување на речните корита се постигнува:

- стабилизирање на речното корито, спречување или намалување на ерозивните процеси,
- заштита на околните површини од поплавување,
- регулирање на нивото на подземните води,
- концентрација на малите води во речното корито со што се подобруваат еколошките и естетските услови,
- користење на речното корито за пловидба,
- користење на реката за енергетски цели.

² Речно корито е простор ограничен со речните брегови и речното дно. Корито на регулиран водотек е просторот меѓу крајбрежните објекти (насипи, кејови и друго) во кој постојано или повремено тече вода, додека корито на природен водотек, во смисла од овој закон, е просторот меѓу границите на допирањето на педесетгодишната вода.

³ Лев/десен брег е брегот кој ни останува на лева односно десна страна ако гледаме во правец на течението на реката.

⁴ Води се површинските води, вклучувајќи ги и постојаните водотеци или водотеците во коишто повремено тече вода, езерата, акумулациите, изворите и подземните води.

⁵ “Сл. весник на РМ” бр. 87/08, 6/09, 161/09, 83/10, 51/11, 44/12, 23/13, 163/13, 180/14, 146/2015, 52/2016.

Заради заштита и одржување на природните и уредените речни корита и бреговите на водотеците забрането е меѓу другото да се вади чакал, песок и камен од корита и бреговите на површински водни тела (водотеци и езера и акумулации), освен со дозвола или согласност издадена врз основа на закон, со цел да не дојде до нарушување на постојниот режим на води, да не се предизвикуваат процеси на ерозија и да се ограничува или оневозможува користењето на водите.

1.3. Заштита и подобрување на режимот на водите со вадење на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела

Заради заштита и подобрување на режимот на водите од коритата и бреговите на површинските водни тела се вади песок, чакал и камен во обем кој нема да го наруши водниот режим, постојното ниво на подземните води, стабилноста на брегот и природната рамнотежа на крајбрежните екосистеми. Под режим на водите согласно Законот за водите се подразбира збир од параметри коишто ја дефинираат квантитативната и квалитативната состојба на водите на определено место и во определено време, како што се: водостојот, протокот, насоката на текот, брзината на водата, пренос на наносот, физичките, хемиските и радиоактивните особини, хидробиолошкиот состав на водите и други параметри.

Согласно законските одредби, вадење на песок, чакал и камен од коритата и бреговите на површинските водни тела се врши врз основа на дозвола која ја издава министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.

2. Законска регулатива

Користењето и управувањето со водите како и преземањето на сите неопходни мерки и активности за заштита на водите и за заштита од штетното дејство од водите во Република Македонија, е уредено со повеќе законски акти меѓу кои, како најзначајни се следните:

- Закон за водите;
- Закон за животна средина;
- Закон за водостопанство;
- Закон за минералните суровини;
- Закон за инспекција во животната средина и
- Закон за локалната самоуправа.

3. Надлежни институции

Надлежни институции за спроведување на политиките, мерките и активностите за заштита и подобрување на режимот на водите со вадење на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела се:

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

- Министерство за животна средина и просторно планирање – Управа за животна средина - Сектор води;
- АД Водостопанство на Република Македонија;
- Единици на локална самоуправа и
- Државен инспекторат за животна средина и

**3.1. Министерство за животна средина и просторно планирање –
Управа за животна средина - Сектор води**

Министерството за животна средина и просторно планирање (во натамошниот текст МЖСПП) како орган на државната управа, покрај останатите ги врши и работите што се однесуваат на следење на состојбата на животната средина, управување со водите, преземање и координирање активности поврзани со заштита од штетното дејство на реките, уредување и одржување на површинските водни тела, надзор од негова надлежност и сл. Управата за животна средина е орган во состав на Министерството, каде е формиран Сектор за води, кој треба да ги врши работите што произлегуваат од Законот за водите и Законот за животна средина, односно врши работи кои се однесуваат на активности во делот на управувањето со водите, насочени кон постигнување на „добра состојба“ на сите води во определен временски период, примена на интегриран пристап при управување со водите на ниво на речен слив и тоа како во поглед на квантитетот така и во поглед на квалитетот. Централен елемент на управувањето со водите на ниво на речен слив, е изготвувањето на плановите за управување на речните сливови.

**3.2. АД Водостопанство на Република Македонија
и единици на локална самоуправа**

Согласно законската регулатива на АД Водостопанство на Република Македонија (во натамошниот текст АД Водостопанство на РМ) и единиците на локална самоуправа делегирани им се значителни надлежности од областа на заштита и подобрување на режимот на водите и тоа АД Водостопанствата на подрачјето на своето дејствување, а единиците на локалната самоуправа на подрачјата каде што не се основани водостопанства и во урбаните средини. Согласно Законот за водите, а поврзано со темата предмет на ревизија АД Водостопанство на РМ и единиците на локална самоуправа се надлежни:

- за заштита и одбрана од поплави и за заштита од друго штетно дејство на водите во подрачјето на нивно делување;
- да извршат процена за тоа дали водотеците на подрачјето под нивна надлежност се во состојба да предизвикаат поплави на земјиштето и дали обезбедуваат непречен проток на водата, и дали прописите за контрола на поплави целосно се почитуваат;
- да ги определат границите на ерозивните подрачја и подрачјата загрозуени од ерозија на територија под нивна надлежност и да ги утврдуваат мерките и

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

работите за заштита;

- да вадат песок, чакал и камен од коритата и бреговите на водотеците, езерата и акумулациите, заради подобрување на режимот на водите на подрачјето на своето дејствување и
- да известуваат за активностите реализирани во претходната година и предвидените активности за наредната година во врска со заштитата од штетното дејство на реките.

АД Водостопанството на РМ е акционерско друштво основано од Владата на Република Македонија, кое треба да врши економично стопанисување, користење, одржување и контрола на хидросистемите⁶, системите за наводнување и системите за одводнување. За остварување на своите надлежности, а со цел да обезбеди ефикасна работа на системот, да заштити или обезбеди сигурност на објектите кои припаѓаат на системот, АД Водостопанство на РМ во рамките на подрачјето на дејствувањето треба да врши изградба, одржување, реконструкција и рехабилитација на хидротехничките објекти и тоа да:

- гради и одржува објекти за заштита и одбрана од поплави;
- гради и одржува објекти за спречување од ерозија;
- гради и одржува објекти за регулирање на реките и пороите и
- врши други работи во согласност со закон.

3.3. Државен инспекторат за животна средина

Инспекциски надзор над примената на Законот за водите и на прописите донесени врз основа на овој закон го врши Државниот инспекторат за животна средина (во натамошниот текст ДИЖС) преку водостопанските инспектори и државните инспектори за животна средина. Во вршењето инспекциски надзор од својот делокруг, меѓу другото водостопанскиот инспектор има право да изврши контрола дали:

- правните лица кои управуваат со водостопанствата ги презеле мерките и активностите потребни за заштита од штетното дејство на водите;
- се обезбедува проток на водотеците;
- се спроведуваат мерки и работи за заштита на земјиштето од ерозија и уредување на пороите, врз основа на техничка документација;
- дали се врши одржување и управување со водостопанските објекти и постројки кои можат да создадат квалитативни и квантитативни промени на режимот на водите;

⁶ „Хидросистем” е целина од хидротехнички објекти со кои се уредува режимот на користењето на водите, што опфаќа една или повеќе брани со акумулации и/или зафати, канали за доведување и/или одведување на вода, вклучувајќи ги распределителните градби, прегради, преливи, пропусти, заштитни насипи, пумпни станици, објекти за заштита на акумулациите од засипување со нанос, ободни и заштитни канали и придружна инфраструктура - патишта, згради, и земјиштето под и во непосредна близина на хидротехничките објекти во обем потребен за користење и одржување на објектите.

Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“

- дали е прибавена дозвола/водостопанска согласност;
- реализацијата е согласно условите содржани во издадените согласности/дозволи во текот на изградбата на нови или реконструкција или доградба на постојни водостопанските објекти и постројки, како и начинот на одржувањето и користењето на тие објекти и постројки;
- се обезбедени водната книга, евиденција на водостопанските објекти и постројки, програмата за заштита од штетно дејство на водите, оперативните планови за заштита и одбрана од поплави, процени, договори, програми и други книги и документација на правните лица кои вршат водостопански дејности и
- други работи дефинирани со закон.

II. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Целта на ревизијата на успешност е:

- да се даде оценка дали мерките/активностите преземени од страна на надлежните институции за експлоатацијата на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела од вардарскиот речен слив се ефективни и обезбедат заштита и подобрување на режимот на реките и заштита на животната средина воопшто;
- идентификување на клучните фактори кои влијаат на ефективноста на мерките/активностите и
- давање препораки за подобрување на заштитата и режимот на реките.

Ефектите од мерките и активностите кои се преземени и ќе бидат преземени во наредниот период, по дадените препораки од страна на ревизијата меѓу другото треба да обезбедат: донесување и имплементација на стратешки документи, подзаконски акти, воспоставување на интегриран систем за одржување и управување со водотеците, целосно уредување на постапката за вадење, користење и продажба на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела, постигнување на финансиска, материјално – техничка и кадровска стабилност во областа, надминување на слабостите во однос на надзорните активности и навремено и точно известување.

Со дадените препораки во ревизијата на успешност, истовремено ќе се иницира преземање мерки за :

- контролирана експлоатација на песокот од реките,
- користење на песокот и чакалот во случаи кога е потребна регулација на реките, одбрана од поплави и ерозија,
- воспоставување на регулиран пазар за продажба на песок,
- подигнување на јавната свест во поглед на штетните последици од несовесната експлоатација на песокот и чакалот од коритата и бреговите на површинските водни тела и
- обезбедување поголема грижа и заштита на животната средина воопшто.

1.2. Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2018 година на тема: „Ефективност на политиките, мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок од вардарскиот речен слив“ со цел дадеме одговор на прашањето:

„дали мерките/активностите преземени од страна на надлежните институции за експлоатацијата на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела од вардарскиот речен слив обезбедуваат заштита и подобрување на режимот на реките и заштита на животната средина воопшто?“

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

1.3. Ревизорските активности кои ревизорскиот тим ги спроведе во субјектите опфатени со ревизијата беа насочени кон повеќе области и тоа како што следува:

- Правна рамка, стратешки документи и нивна имплементација;
- Активности за заштита и подобрување на режимот на водите со вадење на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела во вардарскиот речен слив и постапување со извадениот материјал;
- Наплата и уплата на надоместокот за вадење на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела во Буџетот на Република Македонија;
- Организациона поставеност и капацитети (материјално - технички и човечки ресурси) и
- Надзор и информирање.

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ревизијата на успешност беа опфатени следните субјекти:

- Министерство за животна средина и просторно планирање – Управа за животна средина - Сектор води и Сектор - Македонскиот информативен центар за животна средина во рамките на МЖСПП;
- Министерство за економија;
- АД Водостопанство на РМ и неговите подружници Тиквеш – Кавадарци, Скопско Поле – Скопје, Кумановско- Липковско Поле – Куманово и Јужен Вардар – Гевгелија;
- Општини: Велес, Веница, Гевгелија, Делчево, Зрновци, Крива Паланка, Карбинци, Конче, Липково, Македонска Каменица, Новаци, Петровец, Пехчево, Старо Нагоричане и Штип;
- Јавно претпријатие за водостопанство Лисиче – Велес;
- Државен инспекторат за животна средина и
- Центар за развој на скопскиот плански регион.

2.2. Со ревизијата на успешност го опфативме период започнувајќи од 2015 до 2017 година, при што по потреба беше опфатен и претходен и нареден период до денот на изготвување на овој извештај. Проширување на временскиот период произлезе од потребата за добивање целосен увид:

- во постапката за издавање на дозволи/водостопански согласности кои реализација имаат во периодот од 2015 до 2017 година,
- во начинот на спроведување на постапките за јавно наддавање и определување на правен субјект кој ќе ги спроведува активностите за вадење на песок и чакал и уредување на речното корито,
- за утврдување на вкупниот број на склучени договори за продажба на изваден материјал од коритата и бреговите на површинските водни тела согласно издадените водостопански согласности,

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

- во начинот на реализација на договорите и
- во вкупната количина на извадениот материјал.

2.3. Од интерната евиденција со која располага МЖСПП на издадени дозволи/водостопански согласности, кои се однесуваат на вардарскиот речен слив, утврдено е дека во периодот од 2012 до 2017 година издадени се вкупно 66 дозволи/водостопански согласности од кои 39 дозволи/водостопански согласности се издадени на АД Водостопанство на РМ (односно до 2015 година на поединечните водостопанства кои претставувале посебни правни лица), 21 дозволи/водостопански согласности на општините, 5 дозволи/водостопански согласности на јавно водостопанско претпријатие основано од Владата на РМ и 1 согласност на Центар за развој на скопскиот плански регион.

Во текот на извршување на ревизијата воспоставена е писмена комуникација со сите општини (15) за добивање на информации за преземени активности по дадени дозволи /водостопански согласности, при што добиени се одговори од 14 општини за 19 дозволи/водостопански согласности. Истовремено беше извршен увид во целокупната документација со која располагаат 6 општини (Виница, Гевгелија, Зрновци, Крива Паланка, Карбинци и Петровец), а поврзано со 10 дозволи/водостопански согласности, заедно со теренски увид на лице место. Од спроведените ревизорски активности по издадените дозволи/водостопански согласности, како и анализи на доставените одговори од општините, ревизијата констатира дека по 13 дозволи/водостопански согласности имало активности во насока на уредување на речното корито, но не и за вадење на вишок материјал наменет за продажба. По 6 дозволи/водостопански согласности воопшто немало активности од различни причини, меѓу кои се наведуваат недоволно финансиски средства, несоодветни временски услови, забрана од страна на надлежни институции и сл.

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.
- 3.3. Оваа ревизијата на успешност претставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка на ефективноста на активностите преземени од страна на надлежните институции за експлоатација на чакал и песок од реките во вардарскиот речен слив со цел

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

нивно користење за подобрување на режимот на реките и обезбедување заштита на животната средина воопшто.

- 3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за зголемување на ефективността на политиките, мерките и активностите во областа на подобрување на режимот на реките, подобро управување со водите, ќе придонесат за посигурен и побезбеден живот на граѓаните во Република Македонија и поголема заштита на животната средина.
- 3.5. Кај оваа ревизија на успешност го следевме пристапот насочен кон резултатите - анализа и испитување на законски, подзаконски акти, стратешки документи, програми, планови, записници, извештаи, договори, фактури, испратници и други акти во однос на ефективността, поврзувајќи ги со ревизорските критериуми. Утврдените состојби се дефинирани како отстапувања од поставените критериуми, односно се дава одговор за начинот на експлоатација на чакалот и песокот изваден од коритата и бреговите на површинските водни тела и нивна употреба со цел заштита и подобрување на режимот на водите.
- 3.6. Ревизорскиот пристап ја утврдува природата на ревизијата која треба да се направи, дефинирајќи ги потребното знаење, информации и податоци кои треба да се обезбедат и анализираат, како и ревизорските постапки кои треба да се спроведат.
- 3.7. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки, користени се следните техники:
- проучување на законската регулатива од областа предмет на ревизија;
 - разговори/интервјуа со лица релевантни за темата на ревизијата;
 - проверка на документација;
 - физичко набљудување/фотографирање;
 - анализа на податоци и
 - интернет истражување.
- 3.8. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 18.06.2018 до 31.10.2018 година, од тим на Државниот завод за ревизија.
- 3.9. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 12.12.2018 година.
- 3.10. По спроведеното прелиминарно истражување како значајни области и ризици ги утврдивме следните:

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

Област 1 - Правна рамка, стратешки документи и нивна имплементација

Ризик од отсуство на стратешките документи и подзаконски акти, недоречености во законската регулатива, кои се основ за заштита и подобрување на режимот на водите.

Област 2 - Активности за заштита и подобрување на режимот на водите со вадење на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела во вардарскиот речен слив и постапување со извадениот материјал

Ризик од постоење на неправилности во постапката на издавање на дозволи и водостопански согласности за вадење на песок и чакал заради уредување на речно корито, како и нивна евиденција.

Ризик од нереално утврдена цена за продажба на еден метар кубен песок и чакал.

Ризик од неспроведени постаки за продажба на наносен материјал – песок и чакал и несоодветно спроведени постапки за јавно наддавање.

Ризик од неажурно издавање на испратници и невоспоставен регистар на издадени и заверени испратници од страна на МЖСПП, при пуштање во промет на материјал изваден од коритата и бреговите на површинските водни тела.

Ризик од неправилна и несоодветна реализација на договорите за продажба на наносен материјал од речните корита.

Ризик од нецелосна и ненавремена наплата на приходи по основ на продадени песок и чакал.

Област 3 – Наплата и уплата на надоместокот за вадење на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела во Буџетот на Република Македонија

Ризик од нецелосна и ненавремена наплата и уплата на надоместокот од вадење песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела во Буџетот на Република Македонија.

Област 4 – Организациона поставеност и капацитети (материјално - технички и човечки ресурси)

Ризик од недоволна и несоодветна кадровска екипираност на организационите единици во АД Водостопанство на РМ, Управата за животна средина – Сектор води и ДИЖС.

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

Ризик од недоволна и застарена механизација и опрема која се користи при вадење на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела, како и за спроведување на надзорните активности.

Област 5 - Надзор и информирање

Ризик од недоволна опфатеност на извршените надзори активности од страна на МЖСПП и АД Водостопанство на РМ.

Ризик од постоење на слабости во начинот на информирање од аспект на сеопфатност, навременост и ажурност.

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Како резултат на извршената ревизија на успешност, за добивање одговор на поставената цел, констатиравме одредени состојби и слабости во горе наведените ризични области.

1. Правна рамка, стратешки документи и нивна имплементација

Со извршената анализа и испитување на законските и подзаконските акти, стратешките документи, програми, планови, извештаи и други акти, ревизијата констатира дека, донесената законска регулатива е комплексна и во истата се разработени прашања кои се однесуваат на уредување и одржување на речни корита и бреговите на водотеците, заштита и подобрување на режимот на водите преку вадење на песок и чакал. Иако законите се донесени, сепак при нивната имплементација забележани се повеќе слабости.

1.1. Стратешки документи

Основни документи за планирање и развој на управувањето со води во Република Македонија се:

- Националната стратегија за води;
- Водостопанската основа на Република Македонија и
- План за управување со вардарскиот речен слив.

Националната стратегија за води се носи за период од 30 години и со неа се определува долгорочната политика од аспект на развој на водите, рационално и економично користење на водите, нивна заштита, заштита и подобрување на крајбрежното земјиште и водните живеалишта и заштита и ублажување на последиците од штетното дејство на водите и недостигот од вода. Националната стратегија за води на Република Македонија е донесена во октомври 2012 година од страна на Собранието на Република Македонија. Од интервјуата спроведени во ревизијата на успешност општиот впечаток е дека, Националната стратегија за води (2012 – 2042) обилува со податоци и информации, дава насоки во однос на имплементацијата на директивите на Европскиот парламент во националното законодавство, дава препораки за остварување на целите за развој, управување и заштита на водите и од водите, но недостасуваат стратешки цели и приоритети, конкретни мерки и активностите, зададени со одреден временски период. Во содржината на Националната стратегија за води, вадењето на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела во насока на заштита и подобрување на режимот на водите воопшто не се обработува.

Ревизијата констатира дека се уште не се донесени документите: Водостопанска основа на Република Македонија (во натамошниот текст: Водостопанска основа) и планови за управување со речени сливови, кои се од посебна важност за реализација

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

на Националната стратегија за води.

Водостопанската основа треба да ја донесе Собранието на Република Македонија, на предлог на Владата на Република Македонија, а ја изготвува МЖСПП за период од 20 години. Водостопанската основа треба да се ревидира, изменува и/или дополнува најмалку на секои десет години, а по потреба и порано. Целта на водостопанската основа е интегрирано планирање и спроведување на програмите и мерките за развојот на водите во согласност со целите на националниот одржлив развој и усогласување на економскиот развој, социјалниот напредок и заштитата на животната средина, како и реализација на Националната стратегија. Важноста на овој документ уште повеќе доаѓа до израз, имајќи во предвид дека Водостопанската основа треба да биде усогласена со Просторниот план на Република Македонија и плановите за управување со речни сливови. Исто така, при изготвување на долгорочните плански документи со кои се уредува развојот на одделни стопански гранки во Република Македонија, искористувањето на природните ресурси, издавање на дозволи/водостопанска согласност (за вадење песок и чакал од површинските водни тела заради подобрување на режимот на реките, изградба, реконструкција или доградба на објекти и постројки) задолжително треба да се врши усогласување со Водостопанската основа.

Во разговор со надлежните лица добиена е информација дека за различни потреби, се уште се користи Водостопанската основа донесена во 1968 година, која претставува стар документ во хартиена форма, со измината важност, а донесена врз основа на важечките закони во тој период. Во 2013 и 2016 година донесени се измени на Водостопанската основа кои се однесуваат на Хидросистемите Бучим Демир Капија и Јагмулар Штип⁷.

Како главна причина за нејзиното недонесување се истакнува необезбедени финансиски средства за нејзина изработка. Кон ова се надоврзува и фактот што Водостопанската основа претставува национален документ кој не произлегува како обврска од правото на ЕУ и согласно тоа не може да се бараат и обезбедат средства во рамките на ИПА фондовите.

Од нивните укажувања добиено е сознание дека се преземаат активности во иднина да се напушти концептот на водостопанска основа која ќе биде заменета со планови за управување со речни сливови.

Треба да се има во предвид дека постојната Водостопанска основа на Република Македонија е донесена многу одамна, истата не е ревидирана и дополнета, а во меѓувреме настанати се голем број промени во фактичката состојба на водите и направени се многу измени во националното законодавство во насока на усогласување со правото на ЕУ. Поради тоа, ревизијата констатира дека овој стратешки документ не овозможува исполнување на интегрирано планирање и спроведување на програмите и мерките за развојот на водите во согласност со

⁷ Сл. Весник на РМ 188/2013 и 28/2016.

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

целите на националниот одржлив развој и усогласување на економскиот развој, социјалниот напредок и заштитата на животната средина, како и не претставува основа за реализација на Националната стратегија.



Добиена дозвола за вадење на песок и чакал на река Вардар кај с. Млачиште, Неготино

Плановите за управување со речени сливови треба да ги носи Владата на Република Македонија на предлог на МЖСПП за период од шест години. Планот за управување со речен слив меѓу другото треба да ги содржи следните елементи:

- опис на карактеристиките на речниот слив;
- приказ на значителните притисоци и влијанија врз состојбата на површинските и подземните води предизвикани од човековите активности;
- информации и картографски

- прикази на регистрираните заштитни зони;
- информации и картографски прикази за активностите за мониторинг на состојбата на водите и програмите за мониторинг;
- листа на цели на животната средина за секое водно тело во речниот слив, вклучувајќи ги информациите за отстапувањата направени во согласност со овој закон, означувањето на вештачките и силно изменетите површински води;
- подетални програми и планови за управување со водите на речните сливови и подсливови;
- програма за заштита од штетно дејство на водите, како и основните мерки за заштита од поплави и
- други работи.

Од спроведените интервјуа дојдовме до сознанија дека МЖСПП има донесено подзаконски акти со кои поблиску се определува начинот на подготвување на плановите за управување со речните сливови, Методологија за проценка на речните сливови и одлука со која се определуваат границите на подрачјата на речните сливови⁸. Иако подзаконските акти биле донесени подолг временски период, истите

⁸ Правилник за содржината и начинот на подготвување на плановите за управување со речните сливови „Службен весник на РМ“ бр. 148/09 од 14.12.2009 год.; Правилник за методологијата за проценката на речните сливови „Службен весник на РМ“ бр. 148/09 од 14.12.2009 год.; Одлука за

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

не биле применети, односно до периодот на вршење на ревизијата не се донесени Планови за управување со речените сливови. Што се однесува на вардарскиот речен слив бил изработен план за управување со речен слив на река Брегалница како подслив на реката Вардар. Добиена е информација дека во тек е изработка на План за управување со Вардарски речен слив, односно во мај 2017 година започнати се работни активности составен дел на проект кој е финансиран со средства од ИПА фондовите, а во соработка со три држави. Како крајна цел на проектот е изработка на нацрт верзија на План за управување со вардарски речен слив до 2019 година и негово официјализирање до 2021 година.

Утврдените состојби кои се однесуваат на : недонесени основни плански документи, отсуство на утврдени стратешки цели и приоритети во управувањето со водите, користење на податоци од застарени плански документи, не се во согласност со одредбите во дел III – „Планирање” од Законот за водите, што влијае врз остварување на целите за долгорочна заштита, одржливо користење и управувањето со водите, крајбрежното земјиште и водните живеалишта.

1.2. Усогласеност со законска регулатива

Од спроведените интервјуа и извршениот увид во законските и подзаконските акти утврдено е дека постојат отстапувања во однос на почитувањето на значајни законски одредби и не се донесени подзаконски акти и други важни документи и тоа

- Не е формиран **Националниот совет за води**, кој треба да претставува советодавно тело, чија цел е разгледување на прашањата за управување со водите, усогласување и координирање на различните потреби и интереси, како и предлагање на различни мерки за зачувување, заштита и постојано подобрување на режимот на водите на територијата на Република Македонија, што не е согласно член 219 од Законот за води. Последен пат Националниот совет за води е формиран со Одлука на Влада на РМ во 2009 година, но по истекот на мандатот на членовите во 2013 година нема номинација на нови членови.
- Не е формиран **Совет за управување со вардарскиот речен слив**, чија цел треба да е изработување и следење на спроведувањето на Плановите за управување со тој речен слив, како и давање на мислења и предлози околу приоритетите на управувањето со водите, што не е согласно член 223 од Закон за водите. Во Советот треба да членуваат номинирани претставници од повеќе институции и нивниот бројот зависи од големината на подрачјето на речниот слив, како и обемот на активностите поврзани со води кои се

определување на границите на подрачјата на речните сливови „Службен весник на РМ“ бр. 107/12 од 27.08.2012 год..

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

одвиваат на подрачјето на речниот слив. Советот за управување со подрачје на речен слив на реката Вардар треба да брои 45 членови. Во 2015 година, од страна на МЖСПП обезбедени биле номинации за членови на Советот во вардарскиот речен слив, но од страна на Владата на РМ се уште не е донесена одлука за негово формирање. Во јули 2016 година со решение од министерот на МЖСПП формиран е Совет за управување со слив на реката Брегалница, која е дел од подрачјето на вардарскиот речен слив.

- Не е донесен **Национален акционен план за животна средина на Република Македонија**, кој треба да содржи: општи среднорочни и долгорочни мерки за заштита и за управување со животната средина и здравјето на луѓето; управување и користење на природните богатства (песокот и чакалот се природно богатство); предвидени активности за подигање на јавната свест и за развој на образованието за заштита и унапредување на животната средина; влијанијата на предвидените мерки врз економскиот развој; надлежни субјекти за спроведување на одделните елементи на планот и други мерки и активности, што не е согласно член 60 од Законот за животна средина. Овој план, на секој шест години треба да го носи Владата на Република Македонија, на предлог на министерот за животна средина и просторно планирање. Досега два пати бил донесен Национален акционен план, при што последниот бил во 2006 година.
- Не е донесена **Програма на мерки за постигнување на целите на животната средина за вардарскиот речен слив**, која треба да биде составен дел на Планот за управување со вардарскиот речен слив и има за цел постигнување на целите дефинирани во планот кои се однесуваат на заштита на животната средина во целина, што не е согласно член 73 од Законот за водите. Оваа програма треба да ја донесе Владата на Република Македонија, на предлог на министерот за животната средина и просторно планирање, за секое подрачје на речен слив на територија на Република Македонија.
- Шест општини кои беа опфатени со ревизијата на успешност и АД Водостопанство на РМ на територија под нивна надлежност се изјасниле дека не ги определиле **границите на ерозивните подрачја и подрачјата загрозувани од ерозија** и не ги утврдиле мерките и работите за заштита на земјиштето од ерозија и уредувањето на пороите, врз основа на техничка документација. По ова прашање, надлежните вработени во МЖСПП немаат сознанија за останатите општини. Оваа законска обврска не ја спровеле ниту МЖСПП и МЗШВ за целата територија на Република Македонија, со исклучок во подрачјата кои ги определуваат општините и водостопанството, што не е согласно членовите 135 и 136 од Законот за водите. Определување на овие подрачја е важно при издавање на дозволите/водостопанските

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

согласности со кои се овозможува вадење песок и чакал од речното корито и бреговите.

- Не е донесена Програма за заштита од штетно дејство на водите во рамките на вардарскиот речен слив, како составен дел на Планот за управување со вардарскиот речен слив, што не е согласно член 124 од Законот за водите. Целта на оваа програма е предвидување на превентивни мерки изградба на заштитни објекти и постројки и изведување на работи за заштита од штетно дејство на водите (изградба на насипи, акумулации, регулација на реки, уредување на порои, заштита на земјиште од ерозија, пошумување и слично).

Причина за оваа состојба е што Програми за заштита од штетно дејство на водите немаат донесено ниту општините за урбаните подрачја, ниту АД Водостопанство на РМ за подрачјата на своето дејствување, а чии податоци би требало да ги користи МЖСПП и МЗШВ при донесување на Програмата за заштита од штетно дејство на водите во рамките на вардарскиот речен слив. Исто така, МЖСПП во соработка со МЗШВ не ја пропишале содржината на наведените Програми, начинот на нивно донесување и начинот и постапката на остварување на соработката меѓу општините и водостопанството кои ги изработуваат првичните програми. **Отсуството на наведените програми не овозможува постигнување единствено и целосно решение во однос на определување на прецизни и точни места каде треба да се вади песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела, а се со цел подобрување на режимот на водите и заштита од нивното штетно дејство.**

- Не е донесен Оперативен план за заштита и одбрана од поплави за загрозените подрачја, чија цел е деталзирање и конкретизирање на спроведувањето на Програмата за заштита од штетно дејство на водите, што не е согласно член 126 од Законот за водите. Овој план треба да содржи топографски, хидролошки, хидротехнички, демографски, стопански и други подлоги и податоци, граници на загрозеното подрачје, работи и мерки што се преземаат и извршуваат пред опасноста и за време на одбраната од поплави и органи надлежни за заштита и одбрана од поплави. Сознанијата на ревизијата се дека АД Водостопанства на РМ за подрачјето на своето делување нема изготвени Оперативен план за заштита и одбрана од поплави за загрозените подрачја, додека бројот на општините кои имаат донесено ваков акт е мал.

- Со одредбите од Статутот на АД Водостопанство на РМ е предвидено секоја година Собранието на друштвото да одобрува **Годишна програма за работа на АД Водостопанство на РМ**. Надлежните вработени ни ги доставија Годишните програми за 2017 и 2018 година, при што во нивната содржина не се наведени активности поврзани со вадење на песок и чакал од

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

површинските водни тела, ниту изградба на заштитни објекти со цел регулирање на речните корита. Во недостиг на план за овие активности, кои реално се спроведувале во 2017 и 2018 година, односно непостоење на критериуми и приоритети при изборот на локации каде се вади песок и чакал, ревизијата не се увери во потребата и важноста на активности за вадење песок и чакал на определени делници и дека истите биле спроведени во насока на подобрување на режимот на реките. Потребата од реално и темелно планирање и детектирање на важните места каде има потреба да се подобри речниот режим е уште поголема, ако се има во предвид дека во 2015 година АД Водостопанство на РМ исплатило надомест на штета во износ од 24.229 илјади денари врз основа на изгубена судска постапка поради неуредено речно корито. Во декември 2015 година поднесена е уште една тужба за надомест на материјална штета по истиот основ, во износ од 31.505 илјади денари.

- Согласно член 142 од Законот за водите, предвидено е дека за вадењето на песок и чакал од коритата и бреговите на водотеците, заради подобрување на режимот на водите надлежни се АД Водостопанство на РМ на подрачјето на своето дејствување, а единиците на локалната самоуправа се надлежни на подрачјата каде што не се основани водостопанства и во урбаните средини. Од спроведените истражувања и доставените информации не добивме конкретни сознанија за територијалната распределба меѓу водостопанството и општините, што може да претставува проблем во однос на поделбата на надлежностите.
- Ревизијата констатира дека постои законска неусогласеност меѓу членовите 142 став 2 и 3 и член 164 став 4 од Законот за води. Имено со член 142 став 2 и став 3 децидно е уредено дека вадењето на песок и чакал од коритата и бреговите на водотеците, езерата и акумулациите, се врши врз основа на дозвола која ја издава МЖСПП на АД Водостопанство на РМ и општините. Со член 164 каде се дефинираат водостопански дејности и услуги од јавен интерес, меѓу кои спаѓа и „вадење на песок, чакал и камен за подобрување на режимот на водите“, при што во ставите 3 и 4 од истиот член е наведено дека дејностите и услугите можат да ги вршат и правни лица основани од Владата на РМ кои вршат водостопанска дејност, како и други правни лица, на начин и во постапка утврдена со закон. Овие два члена по своето значење предизвикуваат различно постапување и разбирање во однос на определување на правните субјекти кои може да вадат песок и чакал од површинските водни тела, поради што е потребно нивно усогласување.
- Во членовите 131 и 167 од Закон за водите дадени се општи информации за уредување, заштита и одржување на природните и уредените речни корита и бреговите на водотеците и заштита на водостопанските објекти од

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

активности при кои се вади песок и чакал, при што ревизијата утврди потреба од пропишување и донесување на подзаконски акт за определување на условите, местоположбата, оддалеченоста во однос на други објекти при вадење песок и чакал од коритото и брегот со цел да не дојде до нарушување на постојниот режим на водите, да предизвика процес на ерозија или загрозување на некој водостопански и/или други објекти.

- Во законската регулатива не се предвидени одредби со кои би се олеснила постапката за добивање дозвола/водостопанска согласност во случаи кога има потреба за итно и неодложно отстранување на недостатоци во коритото и брегот на површинските водни тела со вадење на песок и чакал и нивно насипување.
- Согласно, Стандард 12 – „Процедури” од Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор, предвидено е субјектите од јавниот сектор да утврдат пишани процедури за важните активности, а особено за економските операции и имаат обврска истите да ги достават до сите инволвирани вработени. Процедурите треба да бидат јасни и комплетни. За редовно спроведување на активностите за обезбедување на дозволи/водостопански согласности за вадење на песок и чакал од површинските водни тела, уредување на речното корито и/или продажба на вишокот изваден материјал АД Водостопанство на РМ нема донесено процедура. Во интерес на целосно уредување на начинот на дејствување во наведената област, со ревизијата на успешност увидовме потреба од доуредување на наведената област и носење на подзаконски акт и интерни политики и правила за постапување во областа.

Отсуството на стручни тела, подзаконски акти, како и слабости кои се воочени во законската регулатива, кои по својата важност претставуваат основа за воспоставување систем на управување со површинските водни тела, не овозможуваат одредени активности од областа на превенцијата и заштитата од штетните ефекти на реките да бидат целосно уредени и имплементирани, да влијаат на подобрување на режимот на реките со што се доведува во опасност животот на граѓаните на Република Македонија и може да предизвикаат материјална штета.

1.3. Различен третман на песокот и чакалот во законската регулатива

Со член 56 став 1 од Уставот на Република Македонија уредено е сите природни богатства⁹ на републиката, растителниот и животинскиот свет, добрата во општа

⁹ Природно богатство – елементи на животната околина што опстојуваат релативно недопрени од човекот во природен облик.

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

употреба како и предметите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон се добра од општ интерес за републиката и уживаат посебна заштита. Според ставот 3 од овој член на Уставот, со закон се уредуваат начинот и условите под кои определени добра од општ интерес за републиката можат да се отстапат на користење.

Експлоатацијата на песокот и чакалот како природно богатство е уредено со два закона – Закон за водите и Закон за минерални суровини. При тоа, со одредбите од двата закона песокот и чакалот имаат различен третман. Имено, според одредбите од Законот за минерални суровини песокот и чакалот кои се наоѓаат на коритата и бреговите на површинските водни тела не претставува суровина и за него не важат одредбите од наведениот закон, при што начинот на негова експлоатација и постапување со извадениот материјал се опфатени со Законот за водите. Причина за ваквиот начин на уредување на едно исто природно богатство е поделбата на надлежностите меѓу МЖСПП и МЕ, односно експлоатацијата на песокот и чакалот од површинските водни тела е под надлежност на МЖСПП, додека останатиот песок и чакал е под надлежност на МЕ. При анализа на одредбите од двата закона, констатиравме дека Законот за минерални суровини е посеопфатен во повеќе области и тоа: конкретно е дефинирана стручната подготовка што треба да ја имаат лицата кои вршат експлоатација на минерални суровини, меѓу кои спаѓа песокот и чакалот, уреден е начинот на спроведување јавен повик во постапката на доделување на концесија за експлоатација на минерални суровини, како и почетната минимална цена при јавното наддавање во постапка за доделување на концесии, што не е случај со постапката на продажба на извадениот вишок наносен материјал од површинските водни тела во Законот за водите. Нееднаквиот третман на песокот согласно законските одредби се констатира и во утврдениот начин на постапување од страна на ДИЖС, односно според Законот за минерални суровини и Законот за водите, доколку се утврдат неправилности во постапувањето и истите не се отстранат, инспекторот може да поднесе прекршочна, односно кривична пријава пред надлежен суд. Но во Кривичниот законик во Глава дваесет и втора „Кривични дела против животната средина и природата” со член 225-а „Незаконита експлоатација на минерални суровини” не се предвидени казнени одредби кои се однесуваат на експлоатација на песок и чакал од површинските водни тела.

Од наведените состојби констатиравме дека, во законската регулатива воспоставениот начин и услови под кои се отстапува на користење песокот и чакалот извадени од коритата и бреговите на површинските водни тела е понеповолен од начинот на постапување за останатиот експлоатиран песок и чакал, иако се работи за ист вид добро од општ интерес за Република Македонија.

2. Активности за заштита и подобрување на режимот на водите со вадење на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела во вардарскиот речен слив и постапување со извадениот материјал

Согласно одредбите од Закон за водите, вадење песок и чакал од површинските водни тела, се врши врз основа на дозвола и водостопанска согласност. Дозволата за вадење песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела се издава заради заштита и подобрување на режимот на водите, додека водостопанската согласност се издава заради изградба на нови или реконструкција или доградба на постојни објекти, кои се наоѓаат во или покрај површинските води, објекти коишто поминуваат преку или под површинските води или пак објекти кои се сместени во близина на површинските води или крајбрежните земјишта, а кои можат да влијаат врз режимот на водите. Со извршената анализа на законската и подзаконската регулатива и начинот на нивна примена, спроведените интервјуа со надлежните лица во МЖСПП, АД Водостопанство на РМ, ДИЖС, како и увид во дел од издадените дозволи/водостопански согласности и нивната реализација, ревизијата ги утврди следните состојби прикажани по области:



речно корито со наносен материјал,
Црна Река, делница Горна Лака

2.1. Издавање дозволи и водостопански согласности

Дозволите за вадење песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела ги издава министерот за животната средина и просторно планирање во корист на АД Водостопанство на РМ (до 2015 година на поединечните водостопанства кои биле посебни правни лица)¹⁰ и единиците на локалната самоуправа, додека водостопанските согласности доколку ги исполнат условите може да добијат и јавни претпријатија основани од Владата на РМ кои вршат водостопанска дејност и други правни лица, односно во законот наведени со едно име „инвеститор“. Од вкупно 66 дозволи/водостопански согласности¹¹ издадени во периодот 2012 до 2017 година, ревизијата изврши увид во начинот на издавање на 43 од нив (26 дозволи и 17 согласности), при што предмет на ревизија беа документите за нивно

¹⁰ АД Водостопанство на Република Македонија акционерско друштво во државна сопственост се формира со Закон за водостопанства (Сл. Весник на РМ бр.51/15)

¹¹ Бројот е утврден од страна на ревизорите, во текот на спроведување на ревизијата на успешност

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

обезбедување и временските рокови на нивното издавање. По извршената анализа, ревизијата констатира:

- МЖСПП не ја пропишал формата и содржината на водната книга и начинот на нејзино воспоставување и одржување, односно не воспоставил и не одржува водна книга, во која надлежните лица имаат обврска да ги регистрираат издадените дозволи за вадење песок, чакал и камен, водостопански согласности, доставените барања за дозволи, привремени принудни управи и други информации, но има изготвено неформален word документ на издадени дозволи/водостопански согласности. Документот е изготвен од вработените во Секторот води и истиот не е одобрен од одговорно лице и архивски заверен. Оваа состојба не е во согласност со член 142 и 160 од Законот за водите и не овозможува ревизијата со сигурност да го потврди бројот на издадени/одбиени дозволи/водостопански согласности. Исто така, непостапување по оваа законска одредба, не овозможува увид во базата на податоци и јавно и транспарентно информирање за активностите поврзани со вадење на песок и чакал од површинските водни тела.
- Од страна на надлежните лица од МЖСПП, не беа доставени на увид досиејата поврзани со издавање на 25 дозволи/водостопански согласности, поради што ревизијата не беше во можност да ја потврди регуларноста во постапката за нивно обезбедување. Од страна на лицата беше укажано дека ќе се достави писмено образложение за причините поради кои недостасуваат досиејата, но до завршување на ревизијата на успешност за истото не е информирано. Наведеното постапување од страна на вработените во МЖСПП предизвика ограничување на делокругот на ревизијата.



вадење на песок и чакал на р. Пчиња
делница Шупли Камен, Катланово

- Во МЖСПП не е воспоставена пракса, во текот на издавањето на дозволата/водостопанската согласност да се врши теренски увид на предвидената локација, со цел да се процени реалната потреба од вадење песок и чакал, како и изградба или реновирање на заштитни објекти за подобрување на режимот на водите. Во отсуство на Водостопанска

основа на Република Македонија и План за управување со вардарскиот речен слив, потребата од теренски увид е неминовна.

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

- Во 16 барања за издавање на дозволи/водостопански согласности од вкупно 43 кои беа опфатени со ревизијата, не бил почитуван рокот од 30 дена од денот на поднесување на барањата да се одлучи по нив, што не е согласно член 142 и член 178 од Законот за водите. Временскиот распон на задоцнувањето било од половина месец до 6 месеци. Исто така, кај 8 дозволи/водостопански согласности увидено е задоцнето доставување на решението до носителите, без при тоа да се образложат причините за доцнењето. Временскиот распон на задоцнувањето било од половина месец до 3,5 месеци.
- Со дозволата се утврдува локацијата, количеството, начинот, времето, предметите и средствата за вадење, товарење и транспорт на песок и чакал. При тоа, вишокот дел од материјалот кој неповолно влијае на режимот на реките, може да се отстрани од коритата и бреговите и носителот на дозволата може истиот да го пушти во промет со испратници издадени и заверени од органот на управа надлежен за работите од областа на животната средина. Во одредбите од законската регулатива, со водостопанската согласност е дадена можност за употреба на материјалот од реките заради изградба и реконструкција на заштитни објекти, но не е предвидено отстранување на вишок на материјал од коритата и бреговите на површинските водни тела и нивно пуштање во промет. Од вкупно 33 издадени водостопански согласности, при извршување на ревизијата направен е увид во начинот на издавање на 17 водостопански согласности, како и увид во реализацијата на 21 водостопанска согласност, при што констатиравме дека во 15 од нив е предвидено вадење вишок на материјал и продажба на истиот, што не е согласно член 142- г од Законот за водите. Од извршениот теренски увид, истакнуваме дека со исклучок на дозволите/водостопански согласности чии носител се општините, во сите останати случаи при вадење на материјал од коритата и бреговите на реките, главен акцент е ставен на негова продажба, наместо на регулација и уредување на реките. Постапувајќи на ваков начин, ревизијата заклучи дека не се постигнува основната цел, а тоа е подобрување на речниот режим;
- Со промените на Законот за водите во 2013 година¹² била укината одредбата со која е уредено времетраењето на важноста на дозволата од две години и не е утврден нов период на важност. Во такви услови, надлежните вработени во МЖСПП во содржината на дозволата предвидуваат важност од две години или пократок рок во зависност од активностите предвидени во основниот проект. Што се однесува на рокот на важење на водостопанската согласност, согласно член 179 од Законот за водите е предвидено истата да важи до престанокот на важењето на одобрението за градење согласно со Законот за

¹² Сл. Весник на РМ бр.23/2013

Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките, мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок од вардарскиот речен слив“

градење. Со извршениот увид во одредбите на Законот за градење, утврдивме дека за изградба на заштитни објекти и постројки и изведување на работи за заштита од штетно дејство на водите кои се наоѓаат во или покрај површинските води не е предвидено обезбедување одобрение за градење, поради што и за издадените водостопански согласности не е предвиден рок на важност, што често пати се толкува и како неограничено, односно до целосно исцрпување на наведената количина на материјал во согласноста. Во дел од согласностите надлежното министерство определил период на нивна важност од 2 години, но тоа не претставува законски рок, туку субјективна проценка;



речно корито на река Вардар со наносен материјал, делница Бистренци, Демир Капија

- Во 6 случаи издадени се дозволи/водостопански согласности врз основа на неколку години стара техничка документација (основен проект, ревизија на основниот проект и геодетски елаборат)¹³, без при тоа да се направи ново геодетско мерење на состојбата на реката. Имено, законската регулатива не предвидува рок на важност на документацијата која се доставува во прилог на

барањето за добивање на дозвола/водостопанска согласност, односно не е уредено по одреден временски период да се врши ново геодетско мерење. При анализа на стручната литература за оваа област, дојдовме до сознание дека „Надолжниот профил на реката под влијание на ерозијата, транспортирањето и таложењето на материјалот постојано се менува и тежи кон воспоставување рамнотежа меѓу енергијата на водата изразена преку падот и количината на проточната вода, отпорот на средината и количината на транспортираниот нанос. За следење на промените на речното корито, треба да се вршат геодетски снимања и тоа ситуациони и висински во определени временски интервали. Преку компарации на надолжниот профил и попречните пресеци во две или повеќе последователни мерења може да се согледаат настанатите промени во речното корито“¹⁴.

¹³ Техничката документација содржи хидролошка и хидрауличка пресметки за големите и малите води и за подземните води, траса, нивелета, хидраулички профил на коритото на водотекот или дел од него што претставува една регулациона целина, количеството на наносот и други податоци кои се од значење за режимот на водите и за заштита и унапредување на животната средина и природата;

¹⁴ Основи на хидротехника Дел 6 Уредување на водотеци од Проф. Д-р. Ж. Шкоклевиќ, Универзитет

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

- Со извршениот увидот во документацијата констатирани се 3 случаи на склучени договори за продажба на наносен материјал (песок и чакал) од речните корита, врз основа на водостопански согласности кои се издадени пред повеќе од две години, при што и за нив нема спроведено ново геодетско мерење со цел потврдување на потребата и локацијата за вадење песок и чакал. Под влијание на земјината тежа како и бројни надворешни влијанија, формите на речните корита се менуваат, поради што во законските одредби треба да се предвидат геодетски мерења пред давањето на дозвола/водостопанска согласност и откако ќе завршат активностите за вадење на песок и чакал и нивно споредувања со податоците наведени во Основниот проект.

Наведените слабости претставуваат приказ на систем во кој има можност за манипулирање, неконтролирано вадење на песок и чакал, неосновано стекнување со средства по пат на продажба на песок и чакал како природни богатства, помалку уплатени средства во Буџетот на РМ а со тоа и влошување на постојниот режим на водите и појава на процес на ерозија и поплави.

2.2. Постапка за јавно наддавање

Со член 142-г од Законот за водите предвидено е доколку со дозволата е определено дел од материјалот да се отстрани од коритата и бреговите, носителот на дозволата може истиот да го пушти во промет со испратници, издадени и заверени од МЖСПП. АД Водостопанство со Правилник донесен во септември 2016 година ги пропишал условите, начинот и постапката за продажба на изваден наносен материјал – песок, чакал и камен од речните корита на АД Водостопанство на РМ, во државна сопственост, Скопје по пат на усно јавно наддавање (во натамошниот текст Правилник). Јавното наддавање како постапка за продажба била применета и во периодот пред септември 2016 година, но истата не била регулирана со подзаконски акт. Со постапката за јавно наддавање, преку позитивно наддавање се одбира купувачот на извадениот материјал кој може истиот да го извади со сопствена механизација, но и со преземање од депо. Со извршениот увид во постапките за јавно наддавање ревизијата ги утврди следните состојби:

- Законската регулатива не ја пропишува постапката која треба да се спроведе при продажба на песок и чакал изваден од коритата и брегот на површинските водни тела;
- Согласно Правилникот, почетната цена за m^3 изваден материјал се утврдува со Одлука донесена од Одборот на директори на акционерското друштво и

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

истата потоа е наведена во Одлуката за продажба на наносен материјал донесена од страна на Главниот извршен директор и објавена во огласот за јавно наддавање. Ревизијата констатира дека не постои Методологија за формирање на почетна цена за m^3 изваден материјал, ниту подзаконски акт со кој би се пропишале критериумите врз основа на кои се определува почетната цена за m^3 изваден материјал, поради што начинот на кој истата е определена може да биде субјективен, утврдената цена да не одговара на реалната вредност на извадениот материјал, а со тоа и остварениот приход по овој основ да не е соодветен.

Во октомври 2018 година, од страна на Одборот на директори на АД Водостопанство на РМ донесен е „Правилник за утврдување на почетната цена на изваден вишок наносен материјал – песок, чакал и камен од коритата и бреговите на речните корита”, чија примена ќе биде предмет на ревизија во нареден период.

- Во постапката на обезбедување на дозволи/водостопански согласности од страна на АД Водостопанство на РМ до МЖСПП покрај поднесеното барање се доставува и техничка документација (основен проект, ревизија на основниот проект и геодетски елаборат). Оваа документација се изработува од стручна установа или друго правно или физичко лице регистрирано за вршење на таков вид работи. Со увид во деловните книги на АД Водостопанство на РМ ревизијата констатира дека не се спроведени постапки за јавна набавка ниту има плаќања кон стручни установи или други правни лица за обезбедување на техничката документација. Слична состојба е утврдена и за дел од доставената техничка документација за обезбедување дозволи/водостопански согласности од страна на ЈПВ Лисиче - Белес. Ова сознание ја утврди потребата од преземање на дополнителни ревизорски активности за осознавање кој ја обезбедува техничката документација во име на наведените субјекти при постапката на обезбедување на дозволи/водостопански согласности. Преку спроведените разговори со надлежните лица и извршениот увид во истите ревизијата изрази сомневање дека истата ја обезбедува правното лице кое подоцна во постапката на јавно наддавање доставува понуда и во најчест случај како единствен понудувач ја добива работата;
- Во одредбите на Правилникот е предвидено дека за да учествува во постапката за доделување на договор за продажба на наносен материјал, понудувачите мора да ги исполнат критериумите со кои ја докажуваат својата способност. Со правилникот не е предвидено, понудувачот да ја докажува и својата опременост со соодветна механизација, во случај кога истовремено извршува услуга на вадење песок и чакал од речното корито. Исто така, во одредбите од Правилникот не се предвидени можности и не се утврдени услови за доставување на групна понуда (двајца или повеќе

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

понудувачи кои би требало да ја докажат својата способност) или ангажирање на подизведувачи кои располагаат со механизација. Во практичната примена на постапката за јавно наддавање, увидено е дека постојат случаи понудувачот кој не располага со сопствена механизација (најчесто е единствен во постапката за јавно наддавање и нуди цена која речиси е идентична со почетната цена) да склучи договор со АД Водостопанство на РМ за купување на извадениот материјал од речното корито, при што со други правни лица склучува друг договор за користење на нивната механизација и на истите им го продава материјалот по повисока цена. Ваквиот начин на постапување ја намалува конкуренцијата при постапката за јавно наддавање, истата е формална и не овозможува да ја постигне целта поради која се организира. Од друга страна дадена е можност за постоење на пазар на кој се тргува со песок и чакал по цени кои не се регулирани. Приходот кој ќе го остварат правните субјекти е поголем од оној кој го остварува АД Водостопанство на РМ, кој воедно е носител на дозволата/водостопанската согласност и обврзник за плаќање на надомест од 7% од вредноста на продадениот материјал во корист на Буџетот на РМ. Наведената состојба предизвикува можност од неосновано стекнување средства од продажба на песок и чакал како природно богатство и помали приходи на АД водостопанство и Буџетот на РМ.

- Од извршениот увид во постапките за продажба на песок и чакал и склучените договори по тој основ, ревизијата констатира дека по еден договор за продажба на изваден материјал склучен во 2017 година не е спроведена постапка за јавно наддавање. Имено, важноста на првично дадената дозвола за вадење песок и чакал била истечена во август 2016 година, поради што одговорните лица во АД Водостопанство на РМ поднеле барање и во јули 2017 година добиле нова дозвола за истата локација. При тоа работата ја доделиле на правниот субјект кој вадел песок и чакал по првичната дозвола, без спроведување на постапка за јавно наддавање, со склучување Анекс кон претходниот договор. Ваквиот начин на постапување ги зголемува сомнежите дека оној кој склучува договор за вадење на песок и чакал и го купува извадениот вишок материјал е однапред позната страна во трансакцијата. Во периодот на вршење на ревизијата, односно во месец септември 2018 година договорот е раскинат од страна на АД Водостопанство на РМ;
- Со извршениот увид во досиејата од 28 спроведени постапки за јавно наддавање ги утврдивме следните состојби:
 - во постапките недостасува „Изјава дека понудувачот во целост ги прифаќа условите од јавниот повик“, кој претставува еден од документите со кои се докажува способноста;
 - во 8 случаи нема доказ дека јавниот повик за продажба на изваден

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

- материјал – песок и чакал од речните корита е објавен во дневен весник;
- во 11 случаи заинтересираното домашно правно лице – понудувач не бил регистриран за вршење на дејноста поврзана со предметот на договорот – вадење на песок и чакал;
- во 5 случаи во досиејата недостасуваат понудите од понудувачите. За дел од нив документите биле одземени поради започнати истражни постапки од надлежни институции;
- во 3 случаи недостасува записник од спроведеното јавно наддавање;
- во 15 случаи, одредбите од издадените дозволи/водостопански согласности наложуваат да се достави нов геодетски елаборат откако ќе заврши постапката, но од страна на носителите на дозволата по истото не се постапува.

Наведените состојби укажуваат на тоа дека законската регулатива не ја уредува продажбата на песок и чакал од речните корита и брегови, додека подзаконската регулатива има низа слабости. Во отсуство на пишани критериуми за определување на почетната цена за продажба на m^3 изваден материјал, не постојат докази дека истата е реално утврдена. Начинот на кој се спроведува постапката за јавно наддавање укажува на разновидност во спроведување на постапките, не обезбедува конкурентност и постигнување на повисока цена за m^3 изваден материјал, а со тоа и остарениот приход во АД Водостопанство на РМ и буџетот на Република Македонија е несразмерен во однос на извадениот/продадениот песок и чакал како природно богатство.

2.3. Користење и продажба на извадениот материјал

По спроведената постапка за јавно наддавање, најповолниот понудувач е должен да достави банкарска гаранција за квалитетно извршување на договорот издадена од банка, по што се склучува договор за продажба на изваден материјал. Со увид во деловните книги на АД Водостопанство на РМ утврдени се следните состојби:

- Договорите за продажба на извадениот песок и чакал може да бидат и договори со вредност над 50.000 евра во зависност од количината која се продава и цената која се постигнува. Ревизијата констатира дека не се постапува согласно член 28 од Статутот на АД Водостопанство на РМ односно Главниот извршен директор не бара согласност од Одборот на директори за зделки чиј износ е над 50.000 евра во денарска противвредност;
- Во одредбите од склучените договори со правни лица за вадење на песок и чакал, главен акцент е ставен на вадење и продажба на наносен материјал од реките, при што не се содржани одредби со кои се пропишува начинот, односно активностите кои треба да се преземат за подобрување на речниот режим преку насипување на материјал или изградба на заштитени објекти. Најчесто уредувањето на речното корито само се спомнува во содржината на

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

договорот и се поврзува со издадените дозволи или водостопански согласности, без давање конкретни насоки. Постојат и договори со кои е уредена само продажба на изваден наносен материјал, независно од насоките дадени во дозволата или водостопанската согласност, со што се занемаруваат обврските за заштита и подобрување на водниот режим.

- Во 11 склучени договори, при деталзирање на количината за продажба на изваден материјал направени се грешки, односно наведена е вкупната количина која со дозволата/водостопанската согласност е дозволено да се вади, наместо количината која како вишок материјал може да ја продаде. Постоенето на вакви одредби во договорите може да предизвикаат надминување на дозволените количини за продажба, односно вадење на поголема количина на песок и чакал со што може да се наруши водниот режим на реките;
- Со увид во документацијата, ревизијата утврди дека од страна на купувачот секој месец не се доставува месечна динамика за работа, што не е согласно одредбите во 15 склучени договори, што може да претставува тешкотија во начинот на следење на реализацијата на договорот;
- Во 10 склучени договори дадена е можност по истекот на важноста на договорот, истиот да може да се продолжи во случај да не се постигнат предвидените количини за вадење на речен материјал, без да се води грижа за истекот на важноста на дозволата/водостопанската согласност, што претставува ризик за вадење на наносен материјал без важечка дозвола/водостопанска согласност;
- Ревизијата констатира дека во 5 случаи не е доставена банкарска гаранција, во 8 случаи не се барало да се достави банкарска гаранција за реализација на договорот, а во 10 случаи истата е доставена со задоцнување, односно по склучување на договорот што не е согласно член 20 од Правилникот за условите, начинот и постапката за продажба на извадениот наносен материјал – песок, чакал и камен од речните корита на АД Водостопанство на РМ, каде е уредено дека услов за потпишување на договорот е доставување на банкарска гаранција за квалитетно извршување на договорот. Исто така, постојат разлики во начинот на определување на висината на банкарската гаранција согласно одредбите во Правилникот и одредбите во договорот и јавниот повик. Во член 20 од Правилникот е уредено висината на гаранцијата да биде 10% од вкупната вредност која се добива со множење на максималната количина која може да се отстрани согласно дозволата и понудената цена, додека во договорот и јавниот повик висината на банкарската гаранција е 10% од вредноста на договорот со вклучено ДДВ;
- Согласно одредбите во Законот за водите, за дел од материјалот кој се

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

отстранува и се пушта во промет треба да се издаваат испратници отпечатени и заверени од МЖСПП. Испратниците треба да се издаваат на носителот на дозволата/согласноста, во количини утврдени со дозволата/согласноста и секое лице кое врши превоз на песок и чакал е должно истата да ја поседува. Во јули 2014 година донесен е Правилник за формата и содржината на испратниците и за формата и содржината на регистарот на издадени и заверени испратници. Со извршениот увид во деловните книги на АД Водостопанство на РМ и ЈПВ Лисиче – Велес ревизијата утврди дека не се користат испратници издадени и заверени од МЖСПП за материјалот кој се отстранува. Во прилог на фактурите се прикачуваат испратници, кои се интерни документи на субјектите, не содржат единствен сериски број, не се заверени од овластено лице при МЖСПП и не ги содржат сите податоци кои се пропишани да ги содржи една испратницата која се користи за оваа намена. Поради тоа, во рамките на МЖСПП не се води регистар на издадени/заверени испратници. Отсуството на испратници кој се издадени и заверени од страна на МЖСПП предизвикува ризик за точноста на податоците содржани во фактурите и интерните испратници, претставува можност за манипулација во однос на количината на извадениот материјал од речното корито и бреговите и ризик за комплетноста на приходите на АД Водостопанство на РМ и буџетот на РМ.

- Во АД водостопанство на РМ не е воспоставена материјална евиденција на извадените, употребените и продадените количини на песок и чакал, што претставува тешкотија при следење на извадените количини материјал. Материјална интерна евиденција во вид на excel табели во минатиот период била воспоставена единствено во подружницата Тиквеш Кавадарци.
- Со извршениот увид во финансиските документи (излезни фактури, сметководствени картици за должниците и изводите на сметката) ревизијата констатира задоцнување во однос на наплатата на излезните фактури, што влијае врз ликвидноста на АД Водостопанство Скопје. При тоа надлежните органи не ги искористиле правните можности наведени во договорите за наплата на законска казнена камата за задоцнето плаќање, а во краен случај раскинување на договорот.

Наведените состојби укажуваат на постоење на слабости во одредбите од склучените договори за продажба на наносен материјал, необезбедени гаранции како инструменти за квалитетно извршување на договорите, отсуство на контролни механизми за следење на извадената количина на песок и чакал, можност за неосновано стекнување на средства од продажба на песок и чакал како природно богатство и ненавремена наплата на парични средства.

**3. Наплата и уплата на надоместокот за вадење на песок и чакал од
коритата и бреговите на површинските водни тела во Буџетот на
Република Македонија**

Во точка 1 и 2 од дел III. Ревизорски наоди на овој извештај дадовме детален приказ за начинот на кој се спроведува постапката на вадење песок и чакал од површинските водни тела. При тоа ги утврдивме слабостите кои постојат при издавањето на дозволите/водостопанските согласности, експлоатацијата на песокот и чакалот и продажбата на вишокот изваден материјал. Отсуството на контролни механизми за следење на извадената количина на песок и чакал и несоодветно регулирана почетна цена во постапките при јавно наддавање се дел од слабостите поради кои ревизијата не се увери во целосноста и точноста на остварените приходи од продажба на песок и чакал.

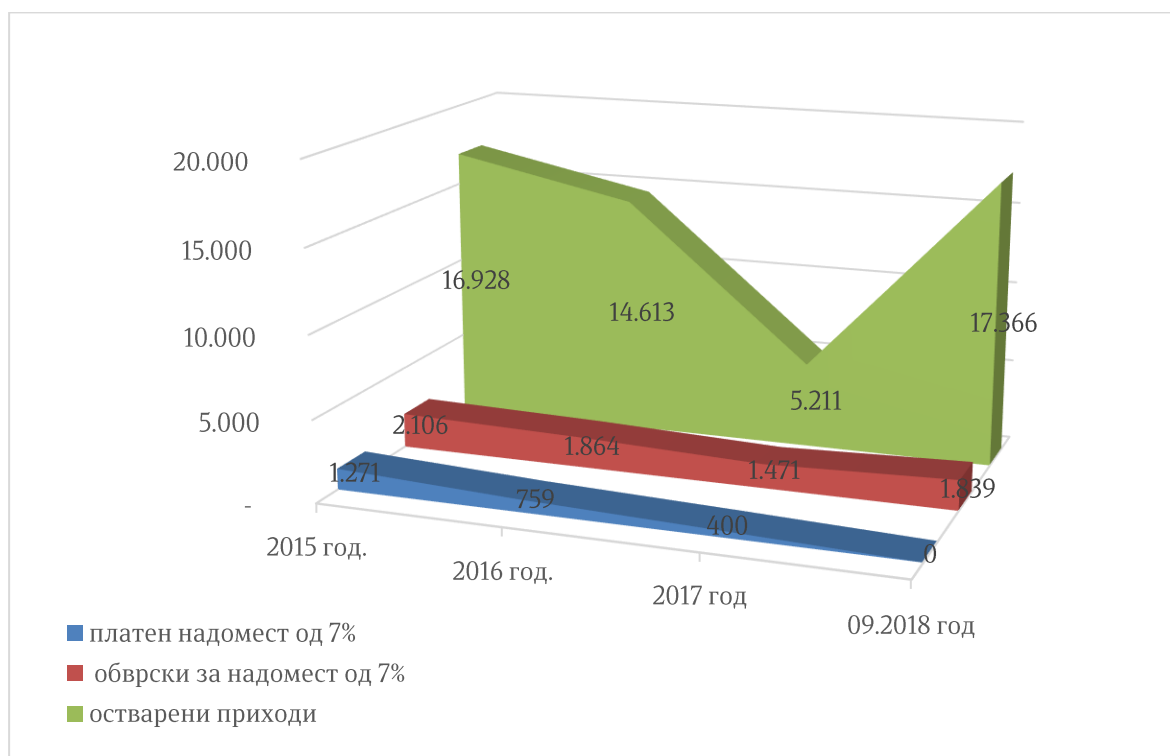
Согласно одредбите од Законот за води, носителите на дозволата за вадење на песок и чакал, доколку пуштаат во промет изваден материјал, имаат обврска за плаќање на надоместокот за вадење на песок и чакал, кој изнесува 7% од цената на еден метар кубен изваден песок и чакал. Во излезната фактура за продажба на песок и чакал, овој надоместок се прикажува одвоено, а носителот на дозволата е должен да го уплатува на посебна уплатна сметка во рамките на трезорската сметка, еднаш месечно. Со извршениот увид во деловните книги на АД Водостопанство Скопје, ЈПВ Лисиче - Велес и податоците за остварен приход по овој основ во Буџетот на РМ, ревизијата констатира дека плаќањето на надоместокот по овој основ е нередовно, минимално и незначително.

Од 2015 година до септември 2018 година уплатата на надоместокот за вадење на песок и чакал на трезорската сметка има тренд на постојано опаѓање, односно во 2015 година уплатениот надоместок на трезорската уплатна сметка бил во вкупен износ од 1.271 илјади денари, 2016 година – 759 илјади денари, 2017 година – 400 илјади денари, за да во текот на 2018 година истиот воопшто не се уплаќа.

Во графичкиот приказ што следи, на сликовит начин се прикажани остварените приходи од продажба на песок и чакал, евидентираните обврски за надомест и нивното плаќање од страна на АД Водостопанство и ЈПВ Лисиче Велес.

Како последица на тоа, и приходите од надоместокот кои понатаму се распределуваа во сооднос 50% приход на Буџетот на РМ и 50% на буџетот на општините и општините во градот Скопје на чие подрачје се вади материјалот, односно за оние кои се распоредуваат меѓу општините од подрачјето на градот Скопје и градот Скопје, во сооднос 50% за општината од подрачјето на градот Скопје и 50% за градот Скопје се минимални.

Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките, мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок од вардарскиот речен слив”



Остварени приходи од продажба на песок и чакал, евидентирани обврски на крајот на годината за неплатен надомест за вадење на песок и платени обврски за надоместокот за вадење на песок и чакал во Буџет на РМ искажани во 000 денари

Во законските одредби е пропишано дека дел од финансиски средства за управување и развој на водите се обезбедуваат од надоместок за вадење песок, чакал и камен. Средствата од надоместоците треба да се користат наменски за управување и развој на водните ресурси и надоместување на трошоците за работење на органите на државната управа и органите и организациите кои имаат соодветни надлежности во управувањето со води. За таа цел Владата на Република Македонија, по предлог на МЖСПП, а во согласност со други органи на државна управа има обврска на крајот на тековната, а за наредната година да донесе Програма за управување со водите (во натамошниот текст Програма).

Во рамките на буџетот на МЖСПП, во периодот од 2013 година до 2018 година била донесена Програма за управување со водите, при што во 2013 година биле одобрени 32.000 илјади денари, а реализирани се 29.729 илјади денари, во 2014 година биле одобрени 22.200 илјади денари, но истите не биле реализирани. Во 2015 и 2016 година воопшто не е донесена Програма за управување со водите. Во 2017 година слично како и во 2014 година биле одобрени со ребалансот 8.000 илјади денари, но истите не биле реализирани. Во 2018 година донесена е Програма за води во износ од 71.000 денари и во тек е нејзината реализација. Ревизијата дојде до сознанија дека, во оние години кога била донесена Програма, планираниот износ на средства не

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

соодветствува со износот на остварените приходи од надоместоци за користење, испуштање на вода и вадење на песок чакал и камен.

Согласно член 10 од Законот за водостопанства од Програмата за води треба да се финансира и АД Водостопанство на РМ со цел изградба и одржување на објекти за одбрана од поплави, спречување ерозија и уредување на реките и пороите. До периодот на вршење на ревизијата АД Водостопанство нема добиено парични средства по овој основ.

Од вкупните наплатени надоместоци во кои спаѓа и надоместокот за вадење песок и чакал законска обврска е 5 % да се користат за:

- заштита од штетно дејство на водите содржани во Водостопанската основа на Република Македонија и плановите за управување со речните сливови;
- изработка на Национална стратегија за води, Водостопанската основа на Република Македонија и плановите за управување со речните сливови;
- покривање на трошоците за работење на Националниот совет за води, Советот за управување со речен слив, советот за управување со дел од речен слив, како и други комисии и тела основани со овој закон;
- изработка на студии и научно-истражувачки работи во областа на управувањето со водите;
- востановување, одржување и развој на државната мрежа за мониторинг на водите;
- учество во изградба и одржување на водостопански објекти;
- учество во остварување на обврските од меѓународните договори и конвенции во областа на водите и заштита на водите и водените екосистеми;
- усовршување на кадри од областа на управувањето со водите и
- други намени со цел за имплементација на Националната стратегија за води, Водостопанската основа и плановите за управување со речните сливови.

Имајќи го во предвид ниското ниво на остварени надоместоци од вадење песок и чакал, следува дека и учеството на овој надомест во горенаведените расходи е минимално.

Наведените состојби не се во согласност со законските одредби и не овозможуваат да се увериме во целосноста / комплетноста и точноста на остварените приходи по основ на продажба на песок и чакал, а со тоа и во износот на надоместок од 7% кој треба да се уплати во Буџетот на Република Македонија. Исто така, отсуството на Програма за управување со водите низ годините, влијае на наменско користење на средствата во насока на обезбедување ефикасен систем за управување со водите, во кој регулирање на режимот на реките и заштитата од штетните ефекти на водата претставуваат важен сегмент. Средствата од надоместокот што се плаќа за вадење на песок и чакал не се користат за одржување на водотеците и изградба, одржување на објекти за регулација на водотеците и заштита од штетните дејства на водите.

4. Организациона поставеност и капацитети

4.1. Човечки ресурси

Врз основа на извршеното снимање и направениот увид во актите за систематизација и организација на работењето во МЖСПП, во рамките на Управата за животна средина формиран е Сектор за води во чија надлежност меѓу другото е следење на имплементацијата на законската регулатива, интегрирано управување со речните сливови, подготовка на национални плански документи поврзани со водата, управување со речните сливови и др. Согласно актите за организација и систематизација во овој сектор предвидени се работни места за 43 вработени, од кои пополнети се 25 работни места. Што се однесува на видот на образованието согласно актот за систематизација во Сектор води предвидени се 9 работни места на кои може да има вработи лице со завршен Градежен факултет, при што со овој вид образование пополнето е само едно работно место. Поседување на овој вид образование е од голема важност за лицата кои се вклучени во процесот на издавање на дозволи за вадење песок и чакал, бидејќи нивните стручни знаења се неопходни за разбирање на техничка документација (основен проект, ревизија на основниот проект и геодетски елаборат). Со извршената анализа се утврди дека во Одделението за управување со сливното подрачје на реката Вардар, кое истовремено е најголемо сливно подрачје и во чија надлежност се активности за планирање, управување и заштита на вардарскиот слив предвидени се 7 работни места, а пополнети се 4 од нив. Тројца од вработените се помлади соработници, а еден е работник – Оператор во Пумпна станица Јегуновце. Одделението нема раководител, поради што работните задачи во тој дел ги извршува помошникот на раководител на Сектор води. Надлежните вработени во Сектор води информираа дека поради недоволниот број на вработени и обемните работните активности не е воспоставена пракса за теренски увид на локациите пред и по издавање на дозволи/водостопански согласности за вадење песок и чакал, како и стручен надзор за имплементацијата на одредбите од Законот за води.

Според актите за организација и систематизација на Дирекцијата и дванаесетте подружниците кои пред формирањето на АД Водостопанство на РМ функционираа како посебни правни лица, биле предвидени организациони единици (сектори и одделенија) со различни називи, во кои биле предвидени работни места кои се однесуваат на активности поврзани со вадење на песок, чакал и камен од коритата и бреговите на површинските водни тела. Според актите за систематизација, работните места кои биле задолжени за вршење на активности поврзани со вадење песок и чакал од површинските водни тела биле со следните називи: главен инженер за експлоатација на водни ресурси, одговорен за уредување на речни корита, инженер за речен слив, инженер за уредување на водотеци и проектна документација и оператори по речен слив. Од извршената анализа на пополнетоста на систематизираните места, ревизијата утврди дека со исклучок на

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

две подружници каде не биле предвидени работни места со надлежности во делот на вадење песок и чакал, во сите останати вкупно биле предвидени 41, а пополнети 19 работни места за оваа активност. Имајќи ја во предвид сложеноста и обемноста на работните активности поврзани со вадењето на песок и чакал од речното корито и брег, како и потребата од редовен и постојан надзор во однос на постапувањето согласно дозволите/водостопанските согласности, бројот на вработените не бил доволен.

Во март 2018 година донесен е нов акт за систематизација, при што предвидени се организациони единици чии работни активности се поврзани со вадење на песок и чакал и тоа: Советник за уредување на слив и речни корита (1 работно место), Сектор за уредување на слив и речни корита (9 работни места) и Сектор за инвестиции, планирање, проектирање, истражување и развој (10 работни места). Од вкупно 20 работни места пополнети се 3 со двајца вработени, бидејќи раководителот Секторот за инвестиции, планирање, проектирање, истражување и развој со добиено овластување, истовремено е раководител и на Сектор за уредување на слив и речни корита. Другото пополнето работно место е раководител на одделение за екологија и заштита од ерозија во Сектор за уредување на слив и речни корита. Што се однесува на 12-те подружници на АД Водостопанство на РМ, во секоја од нив предвидено е Одделение за уредување на речните корита и канали, при што вкупниот број на систематизирани работни места во овие одделенија е 66, а пополнети се 14 работни места. Во четири подружници, Одделението за уредување на речните корита и канали нема ниту едно вработено лице.

Од страна на надлежните вработени, истакната е потребата и од постоење на т.н. чуварска служба, со која би се овозможило поголем надзор и контрола на коритата и бреговите на реките од нелегалното вадење на песок и чакал.

На ваков начин воспоставената организација не овозможува квалитетно извршување на работните задачи, спроведување континуирани надзорни активности и претставува ризик за неконтролирано вадење на песок и чакал.

Од утврдените состојби, може да се заклучи дека во АД Водостопанство на РМ има недостаток на стручен кадар, додека во МЖСПП состојбата е поповолна, но недостасува кадар со стручна оспособеност во областа предмет на ревизија.

4.2. Материјално - техничка опременост

Со спроведените интервјуа при вршењето на ревизијата и доставената спецификација на патнички, товарни и моторни возила ревизијата констатира дека во 2017 година, за потребите на АД Водостопанство на РМ набавена е нова опрема и тоа: 17 возила механизација [(багер гасеничар со долга рака, багер со тркала и компактен ровокопач (мини багер)] и 10 товарни возила, кои се распоредени на користење по подружниците. При спроведување на ревизијата на успешност во тек беше постапка за јавна набавка на ровокопач натоварувач (комбинирка), товарни возила и приколки. Надлежните вработени информираа дека иако е набавена нова

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

опрема, три подружници и натаму располагаат само со стара и неупотреблива опрема, како и дека по другите подружници се уште недостасува механизација, товарни возила и патнички возила. Механизацијата со која располага АД Водостопанство се користи истовремено за чистењето на каналите за наводнување/одводнување и за вадењето на песок и чакал со цел интервенирање во случај на можна појава од поплава. Поседување сопствена механизација која ќе се користи за вадење песок и чакал за подобрување на режимот на реките би придонела за институционално зајакнување на АД Водостопанство на РМ и самостојно извршување на својата дејност. Во недостиг на механизација и товарни возила вадењето на песокот и чакалот и транспортот се доделува на други правни лица кои истовремено го откупуваат песокот и го препродаваат на други за повисока цена. Недостигот на патнички возила за теренски увид, гориво за возилата и човечки ресурси влијае на бројот на спроведени надзорни активности и го намалува степенот на контрола. Целокупната состојба укажува на тоа дека механизацијата со која располагаат АД Водостопанство на РМ не овозможува непречено обавување на нејзината дејност, постои механизација и товарни возила кои се стари и неупотребливи, при што истата не е можно да се користи за одржување и подобрување на режимот на реките.

Врз основа на изнесеното, АД Водостопанство на РМ нема воспоставено ефективни мерки и активности, не вложува доволно средства кои на долг рок ќе предизвикаат поврат на вложените средства и спроведување на навремени мерки за одржување и подобрување на режимот на реките. Генерално земено, АД Водостопанство на РМ има функционални тешкотии, при што добиени се сознанија дека, со наплатениот приход по различни основи, овозможуваат да ги покријат трошоците за плата, комуналии и одржување, но не се во состојба да вложат значителни средства за набавка на нова механизација.

5. Надзор и информирање

5.1. Стручен надзор

Надзорот над спроведувањето Законот за водите и прописите донесени врз основа на него го врши МЖСПП. Од спроведеното интервју со вработени во министерството како и од добиената документација, ревизијата ги констатира следниве состојби:

- Не е извршено соодветно испитување и ревизија на издадени дозволи и водостопански согласности со кои е предвидена експлоатација на песок и чакал што не е во согласност со член 204 став 2 точка 1 од Законот за водите;
- Не е извршен надзор над спроведувањето на Законот за водите и прописите донесени врз основа на истиот, во институциите и органите на единиците на локална самоуправа во извршувањето на нивните надлежности што не е во согласност со член 224 и член 225 од Законот за водите.

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

До периодот на вршење на ревизијата, МЗШВ преку Управата за водостопанство нема спроведено стручен надзор над работењето на АД Водостопанство на РМ, што не е согласно член 39 од Законот за водостопанство.

Ревизијата констатира дека и од страна на Одборот на директори при АД Водостопанство на РМ не се спроведени надзорните активности за работата на друштвото, ниту не извршните членови имаат определено вработени лица да вршат определени задачи во врска со надзорот, што не е согласно член 17 и член 18 од Статут на АД Водостопанство на РМ.

Наведените состојби укажуваат на невоспоставен стручен надзор врз експлоатацијата на песок и чакал од вардарскиот речен слив од страна на МЖСПП, МЗШВ и Одборот на директори при АД Водостопанство на РМ над институциите кои вршат надлежности согласно одредбите од Закон за водите, Закон за водостопанство и донесените подзаконски акти.

5.2. Инспекциски надзор

ДИЖС е орган во состав на МЖСПП, со својство на правно лице. Основна функција на ДИЖС е спроведување на инспекциски надзор во согласност со законските прописи и други правни акти со кои се регулирани прашања од сферата на заштитата на животната средина, природата и водите. Инспекцискиот надзор врз експлоатацијата на песок и чакал се врши од страна на водостопански инспектори во насока на подобрување на постапката за експлоатација на песок и чакал и превенцијата од можни неправилности и злоупотреби. Надзорот спроведен од нивна страна се однесува пред се на почитување на одредби од Законот за водите, увид во добиените водостопански согласности и дозволи за вадење на песок и чакал, начинот на постапување од страна на корисниците на тие дозволи/водостопански согласности, како и укажувања на низа слабости и недоречености во однос на целиот систем за експлоатација на песок и чакал. Од спроведеното интервју со главниот инспектор за води, како и од добиената документација, ревизијата ги констатира следниве состојби:

- Согласно постоечката систематизација на ДИЖС, во периодот од 2015 до 2017 година за работното место државен инспектор за животна средина предвидени се 24 работни места од кои пополнети се 14, а додека пак за работното место водостопански инспектор предвидени се 5 работни места од кои пополнето е само едно работно место;
- Годишните програми за работа на ДИЖС во периодот од 2015 до 2017 година не содржат податоци за планирани инспекциски надзори;
- Од извршениот увид во дел од записниците и решенијата од спроведен инспекциски надзор за периодот од 2015 година па се до моментот на вршење на ревизијата, утврдивме дека водостопанскиот инспектор ги констатирал следниве состојби:

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

- Во 14 (четиринаесет) случаи констатирано е уредување на речно корито (експлоатација на песок и чакал) спротивно или без издадена дозвола од страна на МЖСПП што не е во согласност со член 142 од Законот за водите;
- Во 8 (осум) случаи констатирано е вршење на работи врз основа на договор за експлоатација на минерална суровина (концесија) во крајбрежен појас што не е во согласност со член 131 од Законот за водите и
- Во 1 (еден) случај на водостопанскиот инспектор не му било овозможено непречено вршење на инспекцискиот надзор што не е во согласност со член 28 став 1 од Законот за инспекциски надзор.



Мочуришта формирано поради нелегален ископ на песок и чакал, Бадар

- Од спроведениот теренски увид, ревизијата констатира дека на одредени локации постои нелегалниот ископ на песок и чакал од површинските водни тела на вардарскиот речен слив. Исто така, констатиравме дека на локациите каде истовремено едно исто правно лице има дозвола за вадење песок и чакал/согласност за градење или реновирање на заштитни објекти, дозвола за миење и сепарирање на песок, чакал

и камен и концесија за експлоатација на минерални суровини - песок и чакал во близина на речно корито, не секогаш е можно да се воспостават контролни и надзорни активности и да се следи количината на извадениот материјал од реките. Со увид во локациите на кои се дадени дел од концесиите во близина на река, и со внесување на котите каде истите се протегаат, утврдивме дека истите се оддалечени 50 метри од брегот на реката, а не 50 метра зад ножицата на насипот кај регулираните водотеци, односно зад линијата на допирањето на педесетгодишната вода кај нерегулираните водотеци, што не е согласно член 131 од Законот за водите. Ваквиот начин на постапување претставува ризик и можност од промена на местоположбата на речното

Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките, мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок од вардарскиот речен слив”

корито и промена на текот на водата, а со тоа и опасност од штетни ефекти на реките. При тоа надлежните лица од АД Водостопанство на РМ не информираа дека при издавање на дозволите за концесија, надлежните вработени од МЖСПП кои по службена должност даваат мислења за постапување до МТВ, не бараат информации од водостопанското претпријатие за поволноста или ризикот на планираната локација за експлоатација на минерални сировини песок и чакал.

- Министерот за животна средина и просторно планирање не ја пропишал формата и содржината на мандатен платен налог кој се користи при изрекување на глоби за физички лица, поради што водостопанскиот инспектор е оневозможен да изрекува прекршочни санкции на лице место доколку утврди прекршок при вршење на инспекциски надзор. Ова состојба не е во согласност со член 246 став 11 од Законот за водите;
- ДИЖС за периодот од 2015 до 2017 година не доставувал на усвојување годишен извештај за извршениот инспекциски надзор кој содржи податоци за наодите од истиот, управните мерки, како и за поднесените пријави и резултатите од истите до МЖСПП, кој претставува еден од влезните документи МЖСПП да подготви годишен извештај за извршен инспекциски надзор и истиот да го достави до Владата на Република Македонија на информирање, што не е во согласност со член 209 став 3 и став 5 од Законот за животната средина;
- ДИЖС нема воспоставено праска да ги објавува инспекциските акти на својата веб страна во рок од три дена од денот на нивното донесување, што не е во согласност со член 209 став 8 од Законот за животната средина.
- Од спроведениот теренски увид во 5 (пет) општини на чие подрачје се вршат активности за регулирање на речно корито, утврдивме дека не се вработени овластени инспектори за животна средина, што придонесува да не се врши контрола и надзор врз горенаведените активности согласно член 233 од Законот за водите.



Добиена водостопанска согласност за регулација на дел од речно корито на река Вардар делница Стоби, Неготино. Во непосредна близина има дозвола за концесија

Иако од страна на ДИЖС спроведени се активности за инспекциски надзор врз постапките за експлоатација на песок и чакал и превенцијата од можни

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

неправилности и злоупотреби, ревизијата констатира дека бројот на водостопански инспектори е недоволен; отсуствува образец - мандатен платен налог, поради што водостопанскиот инспектор не е во можност да изрекува прекршочни санкции на физичко лице, на лице место, доколку утврди прекршок при вршење на инспекциски надзор. Не е воспоставена соработката помеѓу МЖСПП, МТВ и АД Водостопанство на РМ при издавање на дозволи за концесија на минерални суровини, ниту комуникација за редовно годишно информирање меѓу ДИЖС и МЖСПП, како и редовно и транспарентно објавување на инспекциските акти. Овие состојби имаат влијание на опфатот во делокругот на работа на водостопанските инспектори, превенцијата од незаконска експлоатација на песок и чакал, начинот на координација помеѓу надлежните институции како и транспарентност во работењето.

5.3. Комисија за решавање по прекршок при МЖСПП и судски постапки

Надлежен орган за изрекување на прекршоците кои ги утврдил водостопанскиот инспектор е Комисијата за одлучување по прекршок при МЖСПП која е формирана од страна на министерот. Водостопанскиот инспектор е должен на сторителот на прекршокот да му предложи постапка за порамнување со издавање на прекршочен платен налог, пред да поднесе барање за поведување на прекршочна постапка. Доколку една од страните учесници во горенаведените постапки (водостопански инспектор или сторител на прекршок) не се задоволни од исходот, постапката може да продолжи пред надлежен суд. Со извршениот увид во приложената документација за работењето на Комисијата за решавање по прекршок при МЖСПП како и во предметите за кои е поведена постапка пред надлежен суд ги констатиравме следниве состојби:

- Дел од правните лица против кои е поведена прекршочна постапка пред надлежната комисија се ослободуваат од глоба;
- Дел од постапките кои се водат пред надлежните судови, завршуваат со ослободителни пресуди, а во дел се утврдува вина, но судот не изрекол парични глоби, туку само опомени до сторителите на прекршок;
- За ниту една од пресудите кои беа доставени на увид, а со кои не е уважено тужбеното барање на водостопанскиот инспектор не е искористен правен лек, односно не е вложена жалба до повисока судска инстанца;
- Во периодот од 2015 до 2017 година од страна на комисијата за решавање по прекршок изречени се глоби во износ од 18 илјади евра за сторители на прекршок, а истата располага со податок дека се наплатени само 166 евра.

Наведените состојби се настанати поради тоа што во прекршочните постапки пред надлежните органи и судови водостопанскиот инспектор ги застапува интересите на ДИЖС без соодветна поддршка од стручно лице со положен правосуден испит, што придонесува можните сторители на прекршок да не се соочат со предвидените

глоби како и намалување на ефектот од инспекцискиот надзор врз примената на законите и прописите кои го уредуваат вадењето на песок и чакал.

5.4. Информации и комуникации

Целосна интеграција на заштитата на животната средина бара државните органи да бидат во позиција на точна, сеопфатна, навремена и ажурирана информираност. Информацијата е многу важен фактор со цел навремено преземање мерки за превенција и заштита во случај на постоење опасност.

Од спроведените интервјуа со одговорните лица и извршениот увид во презентираниите документи и ревизијата констатира дека:

- Поради не донесен План за управување со вардарскиот речен слив, МЖСПП не е во можност да ја испочитува законската обврска за доставување информации до Владата на Република Македонија, кои пред се зависат од постоењето на овој план, а се однесува на управувањето со речниот слив, што не е согласно член 75 од Закон за водите;
- Во Правилник за формата и содржината на испратниците и за формата и содржината на регистарот на издадени и заверени испратници, предвидено е при пуштање во промет на песок и чакал да се издаваат испратници во четири примероци со различна боја и тоа по еден за купувачот, за сметководство, за превозникот и последниот останува во кочанот. Со одредбите на Правилникот не е предвидено кочанот да се врати до МЖСПП со цел да се достават информации за извадената количина на песок и чакал од површинските водни тела;
- Заради управување со податоците за состојбата на животната средина на територијата на Република Македонија, МЖСПП воспоставува, развива, води и координира Национален Информативен систем за животната средина (во натамошниот текст: Информативен систем). Информативниот систем ги собира сите информации за состојбата со животната средина, од мониторингот на разни институции и други извори како и од сопствениот мониторинг и ги прави достапни на јавноста преку својот електронски информативен систем (преку WEB страната на МЖСПП), како и преку соодветни информативни материјали: брошури, извештаи и слично. На тој начин се обезбедува централна архива на податоци за сите медиуми во животната средина, а кои можат да ги користат сите заинтересирани кои работат на проблематиката за заштита на животната средина во Република Македонија. При тоа, не е пропишана законска обврска, ниту се доставуваат повратни информации до Информативниот систем за количината на песок и чакал кој се вади од коритата и бреговите на површинските водни тела, а врз основа на претходно издадена дозвола/водостопанска согласност од страна на МЖСПП. Заклучивме дека по издавањето на дозволите/водостопанските согласности МЖСПП нема повратни информации за експлоатацијата на песок и чакал.

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

- МЖСПП, Советот на општините и АД Водостопанство на РМ кои беа опфатени со ревизијата на успешност не изготвуваат, донесуваат и објавуваат извештаи за активностите реализирани во претходната година и предвидените активности за наредната година во врска со заштитата од штетното дејство на водите (заштита и одбрана од поплави, уредувањето и одржување на природните и уредените водотеци и другите површински води, заштита од ерозија и порои и заштита и подобрување на режимот на водите со вадење на песок, камен и чакал), како и мерки што тие ги сметаат за потребни заради спречување и ублажување на последиците од штетното дејство на водите на земјиштето во нивното подрачје. Овој извештај согласно член 143 од Законот за водите, општините и водостопанствата имаат обврска да го достават до МЖСПП до 31 март во тековната година;

Воспоставениот систем на информирање не обезбедува целосни, точни и ажурни информации поврзани со потребата од вадење на песок и чакал, бројот на издадени дозволи/водостопански согласности за таа цел, повратни информации за начинот на постапување по издадените дозволи/водостопански согласности, како и сеопфатно информирање за преземените и планираните мерки и активности за заштита од поплави, уредување на водотеците и подобрување на режимот на реките.

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:

Политиките, мерките и активностите преземени од страна на надлежните институции за експлоатацијата на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела од вардарскиот речен слив не се ефективни и не обезбедуваат заштита и подобрување на режимот на реките и заштита на животната средина.

Ревизијата констатира дека, во услови кога од страна на надлежните институции не се донесени стратешки документи, подзаконски акти, основните плански документи и не се формирани стручни тела, не се обезбедени основните услови за прецизно планирање на потребата за уредување и одржување на речни корита и бреговите. Експлоатацијата на песокот и чакалот од површинските водни тела, како една од мерките за заштита и подобрување на режимот на водите, првенствено се користи за комерцијални цели, а во многу мал дел за уредување на речното корито и негова регулација. Поради невоспоставена водна книга и не обезбедена целосна документација за издадените дозволи и водостопански согласности од страна на МЖСПП, ревизијата не беше во можност да го потврди бројот на издадени дозволи и водостопански согласности и регуларноста во постапката за нивно обезбедување. Утврдени се неправилности во начинот на спроведување на постапките за издавање на дозволи/водостопански согласности и продажба на вишокот изваден материјал. Спроведената постапка за јавно наддавање не обезбедува конкурентност и транспарентност при продажбата на извадениот материјал. Потребно е зајакнување на контролите при: склучување и реализација на договорите во однос на извадената количина на песок и чакал, навремена наплата на парични средства, навремена и точна уплата на надоместокот за извадениот песок и чакал во Буџетот на РМ. Потребно е преземање на активности за зајакнување на кадровските капацитети и обезбедување на материјално – технички средства што треба да резултира во осамостојување на институциите при извршување на активностите насочени кон подобрување на режимот на водите и заштита на површинските водни тела од нелегален ископ. Надлежните институции немаат спроведено стручен надзор, а потребно е преземање мерки за зајакнување на кадровските капацитети при вршење на инспекцискиот надзор. Воспоставениот систем на информирање не обезбедуваат целосни, точни и ажурни информации поврзани со потребата од вадење на песокот и чакалот од површинските водни тела, издадените дозволи/водостопански согласности, како и постапувањата по нив.

V. ПРЕПОРАКИ

1. МЖСПП и Владата на Република Македонија во соработка со Собранието на Република Македонија да преземат активности за преиспитување на донесената Национална стратегија за води од аспект на можноста за нејзино дополнување со дефинирање конкретни стратешки цели и приоритети во управувањето со водите, како и активности, носители и рокови за нивна имплементација.
2. МЖСПП и Владата на Република Македонија да го преиспитаат постојното законско решение за донесување нова Водостопанска основа и да обезбедат усогласување со останатите плански документи во областа на управување со водите и со правото на ЕУ.
3. МЖСПП и Владата на Република Македонија да продолжат со активностите за изработка на плановите за управување со речни сливови, истите да ги донесат и да обезбедат нивна примена.
4. Владата на Република Македонија да именува Национален совет за води, а во предлог на МЖСПП и Совет за управување на подрачјето на речен слив.
5. Владата на Република Македонија на предлог на МЖСПП да донесат Национален акционен план за животна средина на РМ и Програма на мерки за постигнување на целите на животната средина за речен слив.
6. АД Водостопанство на РМ и општините во РМ да преземат мерки за определување на границите на ерозивни подрачја и подрачја загрозени од ерозија на територијата под нивна надлежност, додека МЖСПП и МЗШВ за целата територија на РМ со исклучок на подрачјата кои ги определуваат општините и водостопанството.
7. МЖСПП во соработка со МЗШВ да ја пропишат содржината на Програмата за заштита од штетно дејство на водите во рамките на речниот слив. Потоа, АД Водостопанство и општините да преземат мерки за донесување на Програми за заштита од штетно дејство на водите во рамките на речниот слив на подрачјето на своето делување и Оперативен план за заштита и одбрана од поплави за загрозените подрачја, чии податоци потоа ќе ги достават до МЖСПП и МЗШВ за истите да бидат искористени при изготвување и донесување на Програма за штетно дејство на водите на ниво на РМ.
8. Собранието на АД Водостопанство на РМ да преземе мерки во Годишната програма за работа на друштвото да се планираат локациите каде е потребно спроведување активности за вадење песок и чакал од речните корита и брегови, како и местата каде е потребно да се градат заштитни објекти со цел регулирање на речните корита. Определувањето на овие локации да биде врз основа на реални критериуми и приоритети за заштита од штетното дејство на водата од

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

реките.

9. АД Водостопанство на РМ во соработка со општините, преку картографски прикази и мапи, да ја конкретизираат територијалната распределба врз која имаат надлежности и обврски за подобрување на режимот на водите.
10. МЖСПП и Владата на Република Македонија да преземат активности за оценка и преиспитување на законските решенија за води заради надминување на законските неусогласености и недоречености во однос на:
 - конкретно определување на правните субјекти кои може да вадат песок и чакал од површинските водни тела,
 - подетално уредување на условите, местоположбата, оддалеченоста во однос на други објекти при вадење песок и чакал од коритото и брегот,
 - постапување во случај на итност,
 - воедначено законско регулирање на начинот и условите под кои се отстапува на користење песок и чакал независно од местото каде тие се извадени (во или надвор од речно корито),
 - пропишување на казнени одредби во Кривичниот законик кои би се однесувале на неправилности утврдени при експлоатација на песок и чакал од површинските водни тела,
 - дефинирање на времетраењето на важноста на дозволите и водостопанските согласности,
 - воведување на важност на техничка документација која се доставува во прилог на барањето за добивање на дозвола/водостопанска согласност, односно определување на условите и рокот за ново геодетско мерење на локацијата;
 - детално пропишување на постапката за продажба на песок и чакал изваден од коритата и брегот на површинските водни тела на начин кој ќе овозможи транспарентност и конкурентност, а потоа обезбедување услови за нејзина примена;
 - по принципот на регулирање на цените на другите природни богатства, пропишување на методологија и законско регулирање на почетната цена за m³ изваден песок и чакал;
11. МЖСПП да преземе мерки за:
 - пропишување на формата и содржината на водната книга, нејзино воспоставување и одржување односно евидентирање на примените барања и издадените дозволи за вадење песок и чакал, водостопански согласности, привремени принудни управи и други потребни податоци;
 - воспоставување на целосна и уредна евиденција и документација на барањата за добивање на дозволи и водостопански согласности и нивното одобрување;
 - планирање и координација на активностите за издавање на дозволи/водостопански согласности и теренски увид на лице место на

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

соодветната делница од страна на надлежните вработени;

- почитување на законски определените рокови и навремено издавање/одбивање и доставување на решението за дозволите и водостопански согласности до нивните баратели;
- преиспитување на законските решенија и доколку е потребно иницирање на промени во Законот за водите со цел усогласување на практичните потреби од продажба на песок и чакал и во услови кога се гради и реконструираат заштитни објекти.

12. АД Водостопанство на РМ да преземе активности за изготвување и донесување на Процедура за целосно уредување на активноста – вадење песок и чакал од површинските водни тела.

13. АД Водостопанство на РМ да преземат мерки за подобрување на начинот на постапување по издадените дозволи/водостопански согласности со цел подобрување на речниот режимот и тоа:

- прекинување на важноста на старите водостопански согласности, врз основа на кои веќе има склучено два или повеќе договори, со можност за отпочнување нови постапки за издавање на дозволи/водостопански согласности на дадените локации;
- напуштање на досегашната пракса за обезбедување на техничката документација и изнаоѓање начин за добивање на истата со сопствени ресурси (човечки и материјални);
- во случај кога договорите за продажба на извадениот песок и чакал може да достигнат вредност над 50.000 евра, Главниот извршен директор задолжително да побара согласност од Одборот на директори;
- подобрување на контролните активности при склучување на договорите за продажба на песок и чакал од површинските водни тела во делот на определување на количината која може да биде пуштена во промет, усогласување на времетраењето на договорот со важноста на дозволата/водостопанската согласност и доставување на гаранција;
- подобрување на контролните активности при реализација на договорите за вадење на песок и чакал од површинските водни тела во делот на: воведување конкретни одредби со кои се определува начинот на употреба на извадениот материјал за заштита и подобрување на речниот режим, обезбедување на месечна динамика за работа од страна на купувачот, навремена и точна достава на гаранција за квалитетно извршување на договорот;
- пред пуштање во промет на извадениот материјал, надлежните вработени во АД водостопанство на РМ да обезбедат употреба на испратници, кои се отпечатени и заверени од страна на МЖСПП и истите да ги воведат во регистарот на испратници. Еден примерок од испратницата да се врати до МЖСПП;
- воспоставување на материјална евиденција на извадените, употребените и

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“**

- продадените количини на песок и чакал од страна на носителите на дозволи/водостопански согласности и
- преземање на сите правни мерки за навремена наплатата на излезните фактури по основ на продажба на песок и чакал.
14. АД Водостопанство на РМ преземе мерки за подобрување на контролни механизми за следење на извадената количина на песок и чакал со цел минимизирање на ризикот од нелегално вадење на песок и чакал и обезбедување на целосна наплата на приход по тој основ и уплата на надомест за вадење на песок и чакал во Буџетот на РМ.
 15. МЖСПП во соработка со МФ да преземат мерки за континуирано донесување на Програма за управување со водите, како составен дел на буџетот на министерството. Воедно со Програмата да обезбедат целосно и наменско користење на уплатените средствата од надоместок за вадење на песок и чакал, во насока на дозначување средства на АД Водостопанство на РМ со цел изградба и одржување на објекти за одбрана од поплави, спречување ерозија и уредување на реките.
 16. МЖСПП и АД Водостопанство на РМ во соработка со Владата на Република Македонија да ја преиспитаат постојната состојбата со кадровските капацитети во двете институции, да преземат мерки и активности за обезбедување соодветни организациони облици, доволно финансиски и кадровски ресурси и нивно стручно усовршување (со посебен осврт на специјализирани обуки за подобрување на речниот режим со вадење песок и чакал) како основен предуслов за воспоставување на квалитетен систем за управување со водите.
 17. Органите на управување и раководење во АД Водостопанство на РМ во иднина да се насочат кон обезбедување на стручни кадри со цел самостојно извршување на дејноста (изработка на техничка документација (основен проект), вадење на песок и чакал со сопствени човечки ресурси), зголемување на контролните и надзорните активности на конкретните локации, како и преиспитување на можноста за проширување на дејноста во насока на вршење активност за сепарирање и миење на песок и чакал.
 18. Надлежните органи во АД Водостопанство на РМ да продолжат да преземат активности за подобрување на состојбата на механизацијата и опремата со која располагаат со цел поголемо осамостојување во при вадењето на песок и чакал. Исто така, да се направат анализа и да се преиспита можноста за набавка на нова и современа механизација и опрема во насока на проширување на дејноста (сепарирање и миење на песок и чакал).
 19. МЖСПП и МЗШВ да преземат активности за спроведување на стручен надзор врз експлоатацијата на песок и чакал од вардарскиот речен слив над

**Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив”**

институциите кои вршат надлежности согласно одредбите од Закон за водите, Закон за водостопанство.

20. Одборот на директори на АД Водостопанство на РМ или неизвршните членови преку определување на лица од редот на вработените, да преземат мерки за воспоставување на редовни надзорни активности за работата на друштвото.
21. ДИЖС да преземе активности за зголемување на бројот на водостопански инспектори за вршење инспекциски надзор согласно утврдените надлежности, како и обезбедување на стручен кадар со положен правосуден испит, кои ќе ги застапува интересите на институцијата во прекршочните постапки пред надлежните органи и судови.
22. МЖСПП да преземе активности за пропишување на формата и содржината на мандатен платен налог и обезбедување услови за негова примена од страна на водостопанскиот инспектор со цел да изрекува прекршочни санкции на физичко лице, на лице место, доколку утврди прекршок при вршење на инспекциски надзор.
23. ДИЖС да преземе мерки:
 - во содржината на Годишната програма за работа на ДИЖС да бидат наведени податоци за планираните инспекциски надзорни активности и
 - за воспоставување на редовно годишно информирање до МЖСПП за извршените инспекциски надзорни активности и резултатите од истите и редовно и транспарентно објавување на инспекциските акти на web страната.
24. МЖСПП, АД Водостопанство на РМ и МЕ да преземат активности за воспоставување подобра комуникацијата, соработката и контрола во постапката на доделување концесија за експлоатација на минерални сировини - песок и чакал во близина на река, со цел да не се предизвика штетно влијание врз режимот на реките.
25. Надлежните органи во општините да обезбедат услови за вработување на инспектор за животна средина или со посебно овластување ангажирање на лице од редот на вработените кое ќе врши работни активности за контрола и надзор на животната средина.
26. Надлежните органи (МЖСПП, општините и АД Водостопанство на Република Македонија) преку Националниот информативен систем за животна средина да воспостават координиран и навремен систем на информирање кој ќе обезбеди целосни, точни и ажурни информации поврзани со потребата од вадење на песок и чакал, бројот на издадени дозволи/водостопански согласности за таа цел, повратни информации за начинот на постапување по издадените дозволи/водостопански согласности. Исто така, преку изготвување на извештаи

Конечен извештај од ревизија на успешност – “Ефективност на политиките,
мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок
од вардарскиот речен слив“

наведените институции да обезбедат сеопфатно информирање за преземените и планираните мерки и активности за заштита од поплави, уредување на водотеците и подобрување на режимот на реките.



Република Македонија
Министерство за животна средина
и просторно планирање

 **МКД**
СЕРТИФИКАТ
МКС EN ISO 9001:2009

Архивски бр. 11- 281/2

Дата: 14. 02. 2013

14.02.2013
17-24/14

Република
Македонија
Министерство за
животна средина
и просторно
планирање

✓ ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
Ул. Јордан Мијалков 66
СКОПЈЕ

Бул. "Гоце Делчев" бр.18,
1000 Скопје,
Република Македонија
Тел. (02) 3251 400
Факс. (02) 3220 165
Е-пошта:
infoeko@moepp.gov.mk
Сајт: www.moepp.gov.mk

ВРСКА: Нацрт извештај бр. 17-24/12 од 09.01.2019 година
ПРЕДМЕТ: Забелешки

Почитувани,

Согласно член 30 став (2) од Закон за државната ревизија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/2010, 145/2010, 12/2014, 43/2014, 154/2015, 192/2015, 27/2016 и 83/2018), ги доставуваме следните забелешки во однос на Нацрт извештајот за извршена ревизија на успешност “Ефективност на политиките, мерките и активностите при експлоатација на чакал и песок од вардарскиот речен слив”.

Забелешките се однесуваат на следново:

Во точка 1.2. со наслов Усогласеност со законска регулатива, во алинеја 9 констатирано е дека постои неусогласеност меѓу членовите 142 став 2 и 3 и член 164 став 4 од Законот за води, од причини што во членот 142 став 2 и 3 децидно е уредено дека вадењето на песок и чакал од коритата и бреговите на водотеците, езерата и акумулациите се врши врз основа на дозвола која ја издава МЖСПП на АД Водостопанство и општините, додека со членот 164 каде се дефинираат водостопанските услуги, вклучувајќи го тука и вадењето на песок, чакал и камен, наведено е дека овие дејности ги вршат правни лица основани од Владата на Република Македонија, или со одлука на советот на општините, на општините во градот Скопје, односно Советот на градот Скопје во согласност со нивните надлежности, како и други правни лица, на начин и постапка утврдена со закон. Не се согласуваме со ставот на државниот завод за Ревизија дека постои неусогласеност меѓу овие два члена, од причина што во членот 142 се наведени субјектите кои можат да бидат носители на дозволи за вадење на песок, чакал и камен заради подобрување на режимот на



Република
Македонија
Министерство за
животна средина
и просторно
планирање

Бул. "Гоце Делчев" бр.18,
1000 Скопје,
Република Македонија
Тел. (02) 3251 400
Факс. (02) 3220 165
Е-пошта:
infoeko@moepp.gov.mk
Сајт: www.moepp.gov.mk

водите и заштита од полави и тоа водостопанствата и општините во урбаните средини. Во член 164, каде се наведени дејностите од јавен интерес наведено е кои лица можат да ги вршат истите, при што само под посебни услови утврдени со Закон, тие дејности можат да ги вршат други правни лица на начин и во постапка утврдена со закон. Тука треба да се имаат во предвид не само одредбите од Законот за водите, туки и од Законот за снабдување со вода и одведување на урбани отпадни води, Законот за енергетика, Законот за вододтопанство, Законот за безбедност на храна, Законот за вршење на земјоделска дејност, Законот за минерални суровини, Законот за концесии и јавно приватно партнерство и други сродни закони. Неспорен факт е дека вадењето на песок, чакал и камен е дејност од јавен интерес и дека истата ја вршат водостопанствата и општините. Можноста да ја вршат други правни лица на начин и во постапка утврдена со Закон, во овој случај би можела да се врши само со спроведување на постапка за доделување на договор за јавно приватно партнерство, каде повторно носител на дозволата би било водостопанството.

- Во однос на констатацијата дадена во точка 1.2 алинеа 10 дека во член 131 и 167 се дадени општи информации за уредување, заштита и одржување на природните и уредените речни корита и бреговите на водотеците и заштита на водостопански објекти од активности при кои се вади песок и чакал, е потребно пропишување и донесување на подзаконски акт за определување на условите, местоположбата, оддалеченоста во однос на други објекти при вадење на песок и чакал од коритото и брегот со цел да не дојде до нарушување на постојниот режим на водите, да предизвика процес на ерозија или загрозување на некој водостопански објект, укажуваме на следното:

Во член 131 не се дадени општи информации, туку се наведени активности кои не смеат да се вршат без водостопанска согласност, односно дозвола издадена во согласност со закон, со цел да се обезбеди заштита и одржување на природните и уредените речни корита и бреговите на водотеците, езерата и акумулациите. Една од активностите која е забрането да се врши без водостопанска согласност/дозвола е вадењето на чакал, песок и камен од корита и бреговите на површински водни тела (водотеци и



Република
Македонија
Министерство за
животна средина
и просторно
планирање

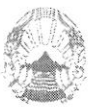
Бул. "Гоце Делчев" бр.18,
1000 Скопје,
Република Македонија
Тел. (02) 3251 400
Факс. (02) 3220 165
Е-пошта:
infoeko@moepp.gov.mk
Сајт: www.moepp.gov.mk

езера и акумулации), со што се влошува постојниот режим на води, се предизвикуваат процеси на ерозија и се ограничува или оневозможува користењето на водите. Согласно наведената одредба за вадење на песок чакал и камен во коритата и бреговите се издава дозвола во која се наведуваат сите условите и критериуми под кои треба да се врши дејноста со цел да не дојде до нарушување на постојниот режим на водите, да предизвика процес на ерозија или загрозување на некој водостопански објект. Нејасно е каков подзаконски акт би можел да се донесе со цел заштита и уредување на коритата и бреговите, кога дозволата за вадење на песок, чакал и камен се издава токму заради тоа, а податоци за местоположбата и оддалеченоста во однос на други објекти се дадени во секоја уредна техничка документација.

Во членот 167 се дадени стриктни забрани со цел обезбедување на заштита и спречување на оштетувања на водостопански објекти и постројки, вклучувајќи го тука и вадењето на песок, чакал и камен од заштитните водостопански објекти и постројки, ако тоа не е предвидено со планот за нивно одржување. Ревизијата требало да има во предвид дека по заштитни водостопански објекти се подразбираат брани со нивните акумулациони простори, ретензиони и инундациони базени, регулирани речни корита, одбранбени насипи, уредени порои и ерозивни површини, ободни канали, црпни станици и слично, кои мораат да се одржуваат во согласност со годишните програми за нивно одржување.

Во однос на констатациите од точка 1.3 за различен третман на песокот и чакалот во законската регулатива укажуваме дека и во Законот за водите и во Законот за минерални суровини песокот претставува добро од општ интерес, а разликите се само во начинот на нивно користење, во економија со експлоатација со доделување на концесија и остварување на профит, во МЖСПП како нужна дејност за подобрување на режимот на водите и заштита од штетно дејство на водите. Спредбата на двата закона е несоодветна, иако се согласуваме со констатациите дека се потребни одредени измени, како на пример во Кривичниот законик.

Во дел 2.1. Издавање на дозволи и водостопански согласности, не се согласуваме со констатациите дека со исклучок на



Република
Македонија
Министерство за
животна средина
и просторно
планирање

Бул. "Гоце Делчев" бр.18,
1000 Скопје,
Република Македонија
Тел. (02) 3251 400
Факс. (02) 3220 165
Е-пошта:
infoeko@moepp.gov.mk
Сајт: www.moepp.gov.mk

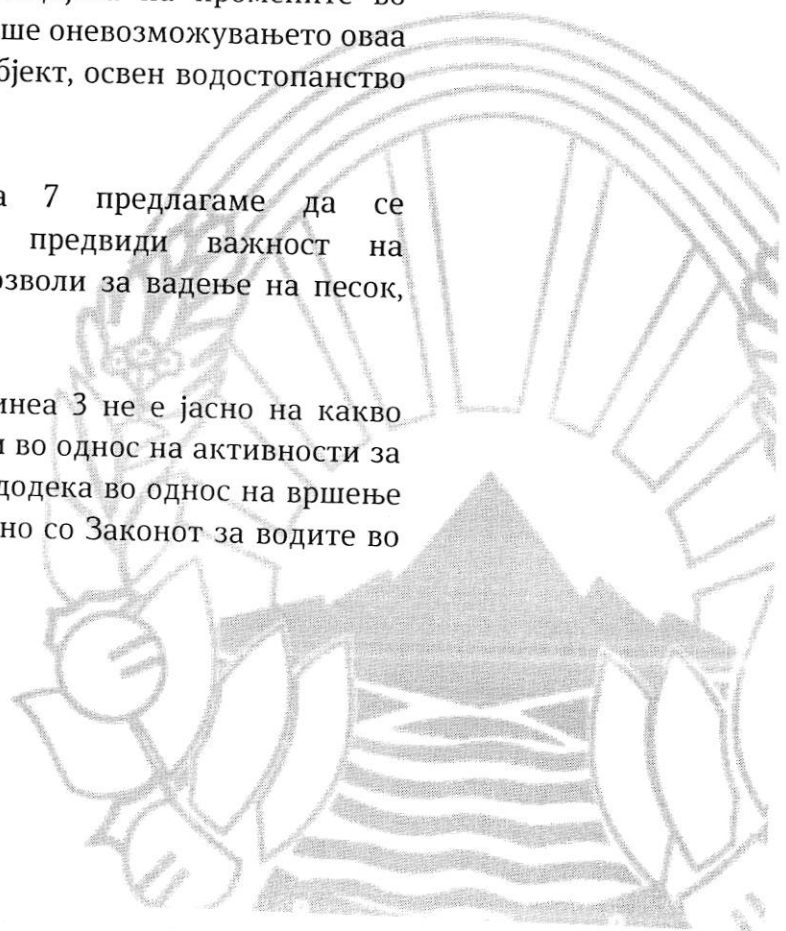
дозволите/ согласностите чии носители се општините, во сите останати случаи при вадење на песок, чакал и камен, при што се мисли на издадени дозволи/согласности на АД Водостопанство на РМ главен акцент е ставен на неговата продажба, наместо регулација и уредување. Доколку констатацијата се однесува на реализација на терен, истата треба да биде преформулирана, затоа што во ниту едно Решение за издавање на Дозвола или Водостопанска согласност акцентот не е ставен на вадање и продажба.

Во однос на наодите на ревизорскиот тим дека се издадени водостопански согласности без ново геодетско мерење со цел потврдување на потребата и локацијата за вадење на песок, чакал и камен укажуваме дека водостопанската согласност се издава заради изградба на објекти, во случајот заштитни водостопански објекти врз основа на техничка документација изработена во согласност со Законот за градење и подзаконските акти од областа на градењето, а локацијата каде објектот ќе се гради е утврдена со проектот, изработен врз основа на подлоги каде меѓу другото е и геодетското мерење.

Имајќи го во предвид наведеното предлагаме во дел V Препораки, препораките во точка 10 алинеа 1, 2, 3 и 4 да изостанат. од причина што интенцијата на промените во Законот за водите во 2016 година беше оневозможувањето оваа дејност да ја врши било кој друг субјект, освен водостопанство или општина.

Препораката дадена во алинеа 7 предлагаме да се преформулира, односно да се предвиди важност на документација при издавање на дозволи за вадење на песок, чакал и камен.

Во препораките во точка 11, во алинеа 3 не е јасно на какво планирање и координација се мисли во однос на активности за издавање на песок, чакал и камен, додека во однос на вршење на теренски увид истото е регулирано со Законот за водите во одредбите за инспекциски надзор.





Република Македонија
Министерство за животна средина
и просторно планирање

МКД
СЕРТИФИКАТ
МКС EN ISO 9001:2009

Република
Македонија
Министерство за
животна средина
и просторно
планирање

Бул. "Гоце Делчев" бр.18,
1000 Скопје,
Република Македонија
Тел. (02) 3251 400
Факс. (02) 3220 165
Е-пошта:
infoeko@moepp.gov.mk
Сајт: www.moepp.gov.mk

Се надеваме дека при изготвување на Конечниот извештај за извршена ревизија на успешност "Ефективност на политиките, мерките и активностите при експлоатација на чакал и песок од вардарскиот речен слив". ќе ги имате во предвид забелешките на Министерството за животна средина и просторно планирање.

Со почит,

МИНИСТЕР
Sadulla Duraki



Изработил: Мелита Гочевска
Контролирал: Илбер Мирта
Согласен: Xhezmi Saliu
Директор на Управа животна средина

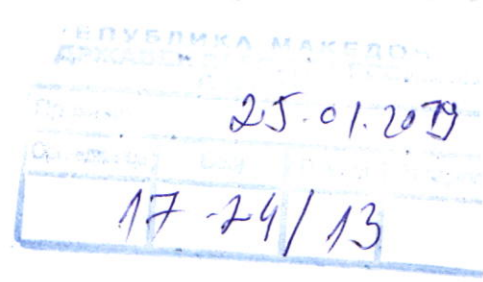


Архивски бр. 08-35

Дата: 21.01.2019год.

До:-Државен завод за ревизија

ул.„Јордан Мијалков“ бб-Палата Емануел Чучков



Предмет: Забелешки на нацрт извештај бр.17-24/3 од 09.01.2019год.
Почитувани,

Согласно доставен допис -нацрт извештај Ваш бр.17-24/3 од 09.01.2019год. Ви ги доставуваме следните забелешки

1. Врз основа на член 15 став (1) од Законот за инспекциски надзор Директорот на Државниот Инспекторат за животна средина ја доставува до Инспекцискиот Совет на мислење Предлог Годишната Програма за работа на ДИЖС за наредната година (последната програма е за 2019 година), по што ИС го разгледува на седница на советот и ја одобрува истата. Годишната Програма се изработува врз основа на Правилникот за формата и содржината на годишната програма за работа на инспекциските служби (Сл.Весник на РМ бр.44/2015). Во годишната Програма се опишани областите кои се предмет на надзор.Секој од инспекторите изготвува 4 квартални планови каде детално се опишани правните субјекти кои се предмет на надзор и тие се од интересен карактер. Кварталните планови се изработуваат врз основа на Правилник за формата и содржината на кварталниот план за работа на секој инспектор (Сл. Весник на РМ бр.44/2015). Кварталните планови како збирен документ исто така одат на мислење во Инспекциски Совет.

-Од погоре исказаното ДИЖС има обврска да го информира Инспекцискиот совет. Потребно е да се воспостави регистар за издадени дозволи од страна на министерството и извршени инспекциски контроли над издадените дозволи со што ќе се има преглед над законското работење на носителите на издадените дозволи. Овој регистар потребно е да се води електронски и воедно може да биде објавен доколку се земе предвид Закон за заштита на лични податоци.

2. Уредувањето на речни корита е за заштита од поплави согласно член 142 од Закон за води, речниот материјал не е за комерцијални цели.

3. Државниот инспекторат за животна средина објави преку Агенција за администрација јавен оглас бр. 381/2018 за вработување на 2(два) водостопански инспектори. Огласот е во тек. За вработување на правник со положен правосуден испит ДИЖС ќе побара вработување во 2019год. согласно позитивните законски прописи.

Со почит

Изработил:

Државен водостопански инспектор

Лидија Зафировска *L. Zafirovska*

ДИРЕКТОР
Fejzula Spahija

Spahija



Влада на
Република Македонија
Државен Инспекторат за
животна средина
Кеј."Димитар Влахов" бр.4
1000 Скопје,
тел.076445940
Е-пошта:
Lzafirovska@sei.gov.mk
Интернет локација:
<http://www.sei.gov.mk/>

**Одговор
на забелешки по
Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор**

На ден 25.01.2019 година односно на ден 14.02.2019 година добиени се забелешки на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема “Ефективност на политиките, мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок од вардарскиот речен слив” број 17-24/3 од 09.01.2019 година, од раководното лице г. Фејзула Спахија - директор на Државен инспекторат за животна средина односно од г. Садула Дураки - министер за животна средина и просторно планирање заведени во Државниот завод за ревизија под број 17-24/13 од 25.01.2019 година односно под број 17-24/14 од 14.02.2019 година.

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

Забелешки од г. Фејзула Спахија - директор на Државен инспекторат за животна средина

1. Доставената забелешка на **точката 5.2. алинеја 2**, која се однесува на содржината на Годишните програми за работа на ДИЖС во периодот од 2015 до 2017 година, при што е наведено дека програмите не содржат податоци за планирани инспекциски надзори, **претставува известување** за начинот на кој се носи Годишната програма за работа на ДИЖС и истите не ја оспоруваат утврдената состојба од страна на овластениот државен ревизор.
2. Точката под реден број 2 во содржината на доставените забелешки од Државен инспекторат за животна средина, во која е наведено дека „Уредувањето на речните корита е за заштита од поплави согласно член 142 од Законот за води, речниот материјал не е за комерцијални цели **“претставува образложение и потврдување на утврдените состојби и донесениот заклучок за извршената ревизија.** Имено во дадениот заклучок во Нацрт извештајот кој гласи: „Политиките, мерките и активностите преземени од страна на надлежните институции за експлоатацијата на песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела од вардарскиот речен слив не се ефективни и не обезбедуваат заштита и подобрување на режимот на реките и заштита на животната средина“. Имено, во содржината на извештајот е наведено дека согласно член 142-г став 2 од Законот за водите предвидено е доколку со дозволата е определено дел од материјалот да се отстрани од коритата и бреговите,

носителот на дозволата може истиот да го пушти во промет, со испратници издадени и заверени од органот на управа надлежен за работите од областа на животната средина, но првичната и основна цел за која се вади песок и чакал од коритата и бреговите на површинските водни тела е за заштита и подобрување на режимот на водите, што е уредено во член 142 од Законот за водите. Од тие причини во заклучокот на Нацрт извештајот како неповолно мислење е наведено дека „Експлоатацијата на песокот и чакалот од површинските водни тела, како една од мерките за заштита и подобрување на режимот на водите, првенствено се користи за комерцијални цели, а во многу мал дел за уредување на речното корито и негова регулација“.

3. Доставената забелешка на точката 5.2. алинеја 1., која се однесува на недоволниот број на водостопански инспектори во Државен инспекторат за животна средина претставува известување за преземени мерки по дадени препораки за вработување на два водостопански инспектори во 2019 година, како и преземање на активности за поднесување на барање за обезбедување на согласност за вработување на дипломиран правник со положен правосуден испит.

Забелешки од г. Садула Дураки - министер за животна средина и просторно планирање

4. Доставената забелешка на точката 1.2. алинеја 10, која се однесува на констатирана неусогласеност меѓу член 142 став 2 и став 3 и член 164 став 3 и став 4 од Законот за води, кои по своето значење предизвикуваат различно постапување и разбирање во однос на определување на правните субјекти кои може да вадат песок и чакал од површинските водни тела, не претставува забелешка туку толкување на законските одредби. Истакнуваме дека, во Нацрт извештајот од овластениот државен ревизор, членот 164 е елабориран од аспект на предметот на спроведената ревизија на успешност „вадење на песок и чакал“¹, не од аспект на останатите услуги од јавен интерес спомнати во став 2 од наведениот член. Исто така истакнуваме дека во забелешките одговорното лице наведува „Можноста да ја вршат други правни лица на начин и постапка утврдена со Закон, во овој случај би можела да се врши само со спроведување на постапка за доделување на договор за јавно приватно партнерство, каде повторно носител на дозволата би било водостопанството“, што во пракса не се практикува и ја потврдува утврдената состојба во извештајот.

¹ Член 164 став 2 точка 8 од Закон за води

5. Доставената забелешка на **точката 1.2. алинеја 11**, која се однесува на отсуство на подзаконски акт за определување на условите, местоположбата, оддалеченоста во однос на други објекти при вадење песок и чакал од коритото и брегот со цел да не дојде до нарушување на постојниот режим на водите, да предизвика процес на ерозија или загрозување на некој водостопански и/или други објекти **не се прифаќа**. Во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор е наведено дека во Законот за води постојат одредби кои се однесуваат на уредување, заштита и одржување на природните и уредените речни корита и бреговите на водотеците и заштита на водостопанските објекти од активности при кои се вади песок и чакал. Покрај постојните одредби, укажуваме на потребата од пропишување и донесување на подзаконски акт за определување на условите, местоположбата, оддалеченоста во однос на други објекти при вадење песок и чакал од коритото и брегот. Потребата од постоење на ваков акт ја увидовме во текот на вршење на ревизијата на успешност, со спроведениот теренски увид на лице место и информациите добиени од надлежните вработени во АД Водостопанство на РМ и ДИЖС. При тоа, утврдивме вадење на песок и чакал од корита и бреговите на површински водни тела во близина на мостови, железнички пруги, патишта и други објекти, на места 50 метри од брегот на реката, а не 50 метра зад ножицата на насипот кај регулираните водотеци, односно зад линијата на допирањето на педесетгодишната вода кај нерегулираните водотеци. Од страна на надлежните вработени во МЖСПП, за овие локации издадени се дозволи за вадење на песок и чакал, како и позитивни мислења побарани од Министерството за економија по основ на издавање на дозволи за концесии за вадење на песок. Со цел да не дојде до нарушување на постојниот режим на водите, појава на ерозија или загрозување на некој водостопански и/или други објекти при вадење на песок и чакал од површинските водни тела², укажуваме на потребата од прецизно дефинирање на местоположбата и оддалеченоста во однос на други објекти при вадење песок и чакал од коритото и брегот на површинските водни тела.
6. Доставената забелешка на **точката 1.3.**, која се однесува на различниот третман на песокот и чакалот во законска регулатива - Закон за водите и Закон за минерални суровини **претставува образложение** на разликите во начинот на користење на песокот и чакалот согласно одредбите во двата закона. Анализата елаборирана во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор не се однесува на споредба на одредбите од двата закона, туку истакнување на нееднаквиот третман на едно исто добро од општ

² Во досегашниот период имаме состојби каде се настанатите штети на одредени инфраструктурни објекти;

интерес за државата. И сосема на крај одговорното лице истакнува „се согласуваме со констатациите дека се потребни одредени измени, како на пример во Кривичниот законик“.

7. Доставената забелешка на **точката 2.1. алинеја 5**, која се однесува на констатацијата дека при реализација на издадените дозволи/водостопански согласности главен акцент е ставен на продажбата на песок и чакал изваден од коритото и брегот на површинските водни тела, наместо истиот првенствено да се користи за регулација и уредување на речниот режим **се прифаќа**. Наведената констатација се однесува на реализацијата на терен, а не на содржината на текстот во дозволите/водостопанските согласности, поради што, реченицата ќе биде соодветно дополнета и прецизирана во Конечниот извештај.
8. Доставената забелешка на **точката 2.1. алинеја 7**, кој се однесува на издадени дозволи/водостопански согласности врз основа на неколку години стара техничка документација (основен проект, ревизија на основниот проект и геодетски елаборат)³, без при тоа да се направи ново геодетско мерење на состојбата на реката **не се прифаќа**. Ревизијата се согласува со укажаните причини поради кои се издава водостопанска согласност, иако во пракса истата многу ретко се користи за изградба на заштитни водостопански објекти, туку најчесто за вадење и продажба на песок, што во неколку наврати е истакнато и во Нацрт извештајот. Во извештајот се укажува на потреба од ново геодетско мерење во случај кога се работи за техничка документација која е неколку години стара, а поради реалната можност од постоење на промени на речното корито низ годините.
9. Доставените предлози во однос на препораките дадени во **точката 10 алинеја 1, 2, 3, 4 и 7 не се прифаќаат**. Поради причините наведен во точките 5, 6 и 8 од овој Одговор на забелешки по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор препораките не се менуваат. Што се однесува до препораката дадена во **точка 11 алинеја 3** која гласи „планирање и координација на активностите за издавање на дозволи/водостопански согласности и теренски увид на лице место на соодветната делница од страна на надлежните вработени во МЖСПП“, ревизијата дава насоки за теренски увид на лице место од страна на надлежните лица во министерството пред да го донесат решението за издавање на

³ Техничката документација содржи хидролошка и хидрауличка пресметки за големите и малите води и за подземните води, траса, нивелета, хидраулички профил на коритото на водотекот или дел од него што претставува една регулациона целина, количеството на наносот и други податоци кои се од значење за режимот на водите и за заштита и унапредување на животната средина и природата;

дозволи/водостопански согласности. Единствено на таков начин, министерството може да биде сигурно во реалната потреба од издавање на дозволи за вадење на песок и чакал и водостопански согласности за изградба, реконструкција или доградба на објекти и постројки.