



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**

**„Ефективност на политиките, мерките и активностите при
доделувањето на водното право“**

02 2018 03 65



Скопје, февруари 2019

С О Д Р Ж И Н А

	Страна
Резиме	1 - 16
Основни податоци	17-25
Цел, опфат и методологија на ревизијата	26-34
Ревизорски наоди	35-102
Заклучок/Заклучоци	103
Препораки	104-106
Прилози:	
Прилог 1 - Преглед на недонесени подзаконски акти согласно Законот за водите	
Прилог 2 - Преглед на издадени/неиздадени дозволи за користење на вода	
Прилог 3 - Преглед на издадени/неиздадени дозволи за испуштање во води	
Прилог 4 – Преглед на податоци за остварените загуби на вода кај јавните претпријатија	
Прилог 5 - Преглед на просечна тарифа за снабдување со сурова вода наменета за водоснабдување на населението по решенија од Регулаторна комисија	
Прилог 6 - Преглед за пресметан, уплатен и неуплатен надоместок за користење на вода за период 2015-2018 година	
Прилог 7 - Преглед за пресметан, уплатен и неуплатен надоместок за испуштање во води за период 2015-2018 година	
Прилог 8 – Забелешки по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор	
Прилог 9 – Одговор на забелешките по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор	

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“

Кратенки користени во извештајот:

Министерство - Министерство за животна средина и просторно планирање
Институт за јавно здравје - Институт за јавно здравје на Република Македонија
Регулаторна комисија - Регулаторна комисија за енергетика на Република Македонија
Агенција за храна и ветеринарство - Агенција за храна и ветеринарство на Република Македонија
ЕУ - Европска Унија
ГИС - Географски информациски систем
МЈП - Мешовито јавно претпријатие
ПСОВ - Пречистителна станица за отпадни води



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

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: dzh@dzh.gov.mk
www.dzh.gov.mk

Број: 17 – 25/15

Дата: 12.03.2019

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема „Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделување на водното право,“ со цел да се даде одговор на прашањето „Дали донесените политики и преземените мерки и активности од надлежните органи при доделување на водното право обезбедуваат исполнување на целите за достапност до доволно количество квалитетна вода за пиење, заштита, зачувување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси преку намалување на штетните испуштања во водите како и целосно утврдување и наплата на надоместокот за водно право, и да се дадат препораки за подобрување на состојбите во областа на доделувањето на водното право.

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програмата 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:

Донесените политики и преземените мерки и активности од надлежните органи, единиците на локалната самоуправа (општините) и јавните претпријатија при доделувањето на водното право делумно обезбедуваат исполнување на целите за достапност до доволно количество квалитетна вода за пиење, заштита, зачувување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси преку намалување на штетните испуштања во водите, додека очекуваните цели во делот на целосно утврдување и наплата на надоместокот за водно право не се исполнети.

Постои потреба за преземање на дополнителни активности и мерки во областите предмет на ревизија, а пред се подобрување во делот на имплементација на законските и подзаконските акти, нивно допрецизирање, довршување на активностите за донесување на основните документи за планирање и развој на

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 1

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“

управувањето со водите во Република Македонија, зајакнување на институционалните капацитети на министерството за животна средина, другите надлежни органи и субјекти согласно законските надлежности, обезбедување на потребната документација за поднесување барање и издавање на соодветните дозволи за водно право, воспоставување соодветна евиденција на примени барања и издадени дозволи за водно право и други податоци, определување на заштитните зони, зголемување на мониторингот на количеството и квалитетот на испуштените отпадни води, зајакнување на надзорот на примената на законот за водите и на инспекцискиот надзор, зголемување на финансиската дисциплина при пресметување и наплата на надоместоците и нивна уплата на пропишаните уплатни сметки, како и зголемување на свесноста за потребата од регулирано користење на водите и испуштање во водите заради заштита и зачувување на квалитетот на водата како природен ресурс.

Периодот кој беше опфатен со ревизијата на успешност е од 2015 година до денот на изготвување на овој извештај.

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 и плански документи;
- Меѓународни документи од областа на животната средина, студии и проекти од областа на водите;
- Институционални капацитети;
- Издавање дозволи за водно право;
- Систем на информирање;
- Мониторинг на водата наменета за консумирање од страна на човекот;
- Воспоставување и одржување на потесни и пошироки заштитни зони;
- Мониторинг на испуштање на отпадните води;
- Надзор над спроведување на законот и инспекциски надзор;
- Утврдување на надоместокот за водно право и негово евидентирање;
- Наплата на надоместокот за водно право и
- Користење на средствата од надоместокот за водно право.

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

Состојбите кои се прикажани во извештајот се резултат на применетите постапки на ревизија со цел постигнување на објективна и реална оценка на тековните

состојби во однос на: имплементација на законската регулатива, ефикасноста на мерките и активностите утврдени во стратешките и други документи од областа на водите, институционалните капацитети на министерството и другите институции согласно законските надлежности, статус на водната книга заради ефикасна евидентија на примени барања и издадени дозволи за водно право и други евиденции, мониторинг на квалитетот на водите за пиење и за испуштање на отпадни води, надзорот на примена на законот за води и на инспекцискиот надзор, утврдување и наплатата на надоместоците за користење на вода и за испуштање на води како и користењето на средствата утврдени во Програмата за управување со води.

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

Создадени услови за доделување на водното право

Правна рамка

Во областа правна рамка, односно имплементација на законската регулатива констатиравме дека за некои подзаконски акти постапката за донесување е започната пред неколку години и сеуште не е завршена, дел од актите не се донесени, а за одредени одредби со кои се предвидува донесување подзаконски акти, поради променети околности се планира нивно бришење со следната измена на законот. Поради недонесени подзаконски акти согласно овој закон, сеуште се применува подзаконска регулатива донесена согласно закони кои не се во важност. Имплементацијата на Законот за водите е забавена и не ги дава очекуваните резултати во делот на доделувањето на водното право, а особено во делот на издавање на дозволите за доделување водно право и утврдување и наплата на надоместокот за дodelено водно право, како и во делот на контрола и надзор над спроведувањето на обврските од издадените дозволи.

Стратешки и плански документи

Националната стратегија за води, како основен плански документ за планирање и развој на управувањето со води во Република Македонија донесена е во 2012 година со важност од 30 години. Стратегијата содржи повеќе делови во кои е описана состојбата со површинските и подземните води, водостопанските подрачја, општ преглед и биланс на површинските и подземните води, квалитет на површинските и подземните води и други податоци. Исто така, сумирани се институционални рамки и факти на правната регулатива за водата, заклучоци за состојбата на водата со посебно истражување на општите карактеристики на речниот слив, состојбата со користењето на водата, заштитата на водите и заштитата од штетните ефекти од водата. Стратегијата претставува основа за дефинирање на управувањето со водите и следствено донесување и програма на мерки, но донесената стратегија не содржи

конкретни стратешки цели и приоритети, ниту мерки и активности или акционен план и рокови за спроведување на истите.

Водостопанска основа согласно Законот за водите се донесува заради 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 за води. Водостопанска основа не е донесена поради недостиг на финансиски средства, а поради тоа што претставува национален плански документ кој не е предвиден со ЕУ регулативата не се обезбедени средства од ИПА фондовите за негово изготвување. До донесување на нова се применува постојната Водостопанска основа на Република Македонија, донесена во 1968 година, како и студиите и другата документација. Во текот на 2013 и 2016 година донесени се две измени и дополнна на постојната Водостопанска основа.

Плановите за управување со речни сливови, треба да се донесуваат во рок од шест години од донесување на законот и да се ревидираат, изменуваат и дополнуваат најмалку на секои шест години. Иако се донесени повеќе подзаконски акти за нивно донесување, досега не е донесен ниту еден План за управување со речен слив, бидејќи е потребна стручна помош за нивно изготвување и значајни финансиски средства. Подготовката на плановите се одвива со меѓународна помош. Досега целосно се подгответи Планот за управување со сливот на река Струмица и Планот за управување со дел од слив на река Вардар, подслив Брегалница. Во тек се изготвување на Плановите за управување со сливот на реката Црн Дрим кој се очекува да заврши до крајот на 2018 година, а на река Вардар до средината на 2019 година. Планот за управување со сливот на Преспанско Езеро е подгoten и истиот претставува дел од сливот на река Црн Дрим. До донесување на плановите за управување со речни сливови, при издавањето на дозволите за водно право се применуваат постојните плански акти вклучувајќи ја Водостопанска основа и Уредбите за класификација и категоризација на водите.

Меѓународни документи од областа на водите

Во однос на остварувањето на **Целите за одржлив развој** кои треба да се постигнат до 2030 година за обезбедување пристап и одржливо управување со вода и санитарни услови за сите, Република Македонија зема учество за известување на ОН на доброволна основа, но процесот на прибирање на потребните податоци од надлежните институции и известување за утврдените индикатори се одвива со потешкотии. Законот за водите и другите закони генерално се насочени односно се придржуваат кон глобалните цели за одржлив развој во областа на водите.

Барањата на ЕУ **Директивите** од областа на водите се инкорпорирани во Законот за водите, особено во делот на подготовкa на плановите, издавање на дозволите и

мониторинг на водите, но процесот на нивна имплементација е отежнат имајќи ги предвид постојните капацитети на институциите на централно и локално ниво, како и недореченостите во законската регулатива.

Во изминатиот период изработени и реализирани се повеќе студии и проекти од областа на водите со помош на средства обезбедени преку меѓународни проекти и преку ИПА фондови. Во тек е реализација на повеќе проекти со меѓународна помош, како и реализација на проектот “Изработка на Национална студија за води”, финансиран од Европската Унија. Голем дел од реализираните проекти биле со цел институционално зајакнување на капацитетите на Министерството, но поради недоволната кадровска екипираност и материјално техничка опременост на секторот Води, Министерството не успеало да ги имплементира и користи резултатите, импликациите и препораки од многуте студии, ниту пак да утврди јасни, координирани и конзистентни политики со цел постигнување на целите на управувањето со водите.

Институционални капацитети

За исполнување на законските обврски во врска со управувањето со речни сливови, заштита на водите од загадување, активности за мониторинг, издавање дозволи поврзани со вода, идентификување на отстапувања во квалитетот на водата, воспоставување и водење на водната книга и на катастарот на загадувачи на водите, формиран е Сектор за води во Управата за животна средина, орган во состав на Министерството за животна средина.

Секторот Води нема доволно капацитети за целосно исполнување на големиот број утврдени надлежности имајќи го предвид бројот барањата и комплексноста на постапката за издавање на дозволите.

Државниот инспекторат за животна средина, инспекцискиот надзор над спроведување на Законот за водите, Законот за животната средина, Законот за утврдување на цени на водните услуги и други закони го врши преку водостопански инспектори и инспектори за животна средина.

Во досегашниот период инспекцискиот надзор над работењето на јавните претпријатија, водостопанските објекти и постројки, хидросистемите, корисниците на вода за одгледување риби, за производство на електрична енергија и други го врши еден водостопански инспектор за цела територија на Република Македонија.

Единиците на локална самоуправа (општините) основаат јавно претпријатие за вршење на комунални дејности за водоснабдување и снабдување со вода за пиење и за одведување и пречистување на отпадните води. Советите на општините со акт го пренесуваат правото на користење и управување со водоснабдителен и канализациски систем на јавното претпријатие.

Советите на општините за дел од опфатените јавни претпријатија донеле одлуки за пренесување на правото на користење и управување со водоснабдителен и

канализациски систем за градот и за дел од населените места на подрачјето на општината. Градовите и дел од населените места се снабдуваат со вода за пиење од водоснабдителни системи во надлежност на општините/јавните претпријатија, но има населени места кои се снабдуваат со вода за пиење од сопствени системи за снабдување со вода, селски извори, бунари, каптажи, селски чешми или маалски нестандардни водоводи изградени од самото население. Канализациски системи за собирање и одведување на урбани отпадни води на подрачјето на опфатените општини има за градовите и за дел од населените места, а дел користат сопствени канализациски системи или септички јами. Најголемиот дел од постојните водоснабдителни и канализациони мрежи се изградени пред повеќе децении и се во лоша состојба.

Функционални пречистителни станици за отпадни води заклучно до 2017 година има во два града, нови пречистителни станици се изградени во пет града, од кои едната е пуштена во употреба во 2017, а останатите четири во 2018 година. Изградениот колектор и пречистителна станица од пред 30 години, наменети за одведување и пречистување на отпадни води од два града е во лоша состојба, и поради нередовно одржување има чести дефекти и е надвор од функција. Во тек е изградба на една пречистителна станица со колекторски систем за отпадни води, за три пречистителни станици изработена е техничка документација. Во пет помали општини има постари пречистителни станици кои функционираат со потешкотии поради застарена технологија и недоволно финансиски средства за одржување.

Повеќето од јавните претпријатија не располагаат со доволна и соодветна опрема (инструменти за мерење на протокот, количеството и квалитетот на водата). Вработените во помалите јавни претпријатија во поглед на бројот и стручноста не се доволни, во поголемите јавни претпријатија нема законска можност за прераспоредување на стручниот кадар согласно потребите на дејноста. Повеќето јавни претпријатија се во лоша финансиска кондиција поради нецелосна и ненавремена наплата на водните услуги, високи износи на застарени неплатени обврски, намалена ликвидност и солвентност и со години работат со блокирани сметки.

Заради разгледување на прашањата за управување со водите, предлагање на различни мерки за зачувување, заштита и подобрување на режимот на водите на територијата, се предвидува основање **Национален совет за води** како советодавно тело, чии членови се избираат од истакнати научни и стручни лица од областа на управувањето на водите и од други сродни области. За прв пат овој Совет е формиран во 2009 година, чиј мандат е истечен пред 6 години.

Заради изработка и следење на спроведувањето на Планот за управување со речен слив, давање на мислења и предлози околу приоритетите на управувањето со водите, за секое подрачје на речен слив, Владата формира **Совет за управување со подрачјето на речен слив**. Во изминатиот период иако се номинирани

претставници од институциите, се уште не е донесена одлука за формирање за одделните совети.

Доделување на водно право

Издавање дозволи за водно право

Правното или физичкото лице се стекнува со водно право врз основа на дозвола за користење на водата и дозвола за испуштање во вода, која ја издава Министерството. Дозволата за стекнување водно право почнува да произведува правно дејство од моментот кога носителот на дозволата до Министерството ќе достави потврда за извршен преглед на објектите и постројките.

Постапката за издавање дозволи за водно право во Секторот води се одвива без соодветна поделба на надлежности и овластувања, недоволни внатрешни контроли и без интересен акт за уредување на текот на движење на документацијата, распределба на предметите и одобрување. Во услови на недонесени планови за управување со речни сливови, издавањето на дозволи се врши без можност за техничка оценка на влијанието од предлогот за користење на водата, поради што решавањето зависи од оценката на влијанието што ја приложува барателот и нема начин за проверка на точноста на истата, ниту да се согледа кумулативното влијание од две или повеќе барања за користење на водата во рамки на истиот или во соседните речни сливови.

Секторот Води не располага со прецизни податоци за бројот на досега примени барања и издадени дозволи, ниту вкупно, ниту поединечно по различните основи. Согласно презентираните податоци од примените 138 барања за дозволи за водно право, досега позитивно се решени 46%, отфрлени се 17%, а нерешени се останати 36% од барањата. Најчеста причина за нерешавање или отфрлање на барањата е недоставување на потребната документација во дополнително утврдениот рок.

Користење на водите и испуштање во водите без обезбедена соодветна дозвола
Во однос на издадените дозволи за водно право, од опфатените 37 јавни претпријатија и општини, издадени се 15 дозволи за градски и 6 селски водоснабдителни системи за користење на вода преку зафаќање на површински и црпење на подземни води. Од вкупно 36 јавни претпријатија кои вршат услуги за собирање и/или пречистување на отпадни води, дозвола за испуштање имаат 4 јавни претпријатија. Не се обезбедени ниту дозволи за општините кои имаат нови пречистителни станици за отпадни води пуштени во пробна работа во 2017 и 2018 година, поради не донесен акт за предавање на управување на јавните претпријатија и непредадена техничка документација.

Дел од јавните претпријатија со сирова вода се снабдуваат од акумулации и хидросистеми со кои управуваат јавни претпријатија основани од државата, кои треба да имаат обезбедено дозвола за користење вода и да склучат договори за снабдување со сирова вода. Издадени се дозволи за користење вода за правни лица

кои управуваат со хидросистеми, освен за едно, чија постапка е во тек. Не се врши снабдување со сирова вода од акумулациите за сите предвидени населени места со дозволата и дел од склучените договори не се обновени во 2018 година, согласно Законот за утврдување на цени на водни услуги.

Не е направен преглед на објекти и постројки на водоснабдителните и канализационите системи со кои управуваат јавните комунални претпријатија, заради издавање потврди за отпочнувањето на правното дејство на издадените дозволи за водно право.

Систем на информирање

Водната книга е целосен и постојано ажуриран регистар на дозволите за користење на водите, дозволите за испуштање на води, заштитните зони, водостопанските согласности, барањата за издавање на дозволи и други податоци. Во досегашниот период не е воспоставена Водна книга согласно барањата од Законот за водите, ниту е донесен подзаконскиот акт за формата, содржината и начинот на воспоставување и одржување на истата. Презентираните евиденции од секторот води не се комплетни и ажурирани и не овозможуваат соодветна обработка и анализа на податоците.

Министерството воспоставува и одржува **Катастар на загадувачи на водите** како дел од Катастарот на загадувачи утврден согласно со Законот за животната средина. Податоците во Катастарот на загадувачи на водите не се целосни и не се водат во пропишана форма, а начинот на кој што се води катастарот не дава можност за нивна соодветна анализа, презентирање и пристап до истите, ниту достапност до јавноста.

Мониторинг на водите и надзор

Мониторинг на водата наменета за консумирање од страна на човекот

Мониторингот на водите наменети за консумирање од страна на човекот го вршат органите надлежни за здравствена заштита, односно **Институтот за јавно здравје и Центрите за јавно здравје** кои постапуваат согласно Национална Годишна програма за јавно здравје. Според програмата, Центрите вршат континуиран мониторинг и евалуација на санитарно-хигиенската состојба на водоснабдувањето на населението, на објектите за водоснабдување и на безбедноста (квалитетот и здравствената исправност) на водите за пиење на териториите кои ги покриваат, преку санитарно-хигиенски увиди над објектите за водоснабдување, земање примероци вода за пиење за лабораториска анализа и евалуација на безбедноста на водата за пиење и следење, односно вршат физичко-хемиска и бактериолошка анализа на водата.

Според Извештајот за реализација на националната годишна програма за јавно здравје за 2017 година, 62,7% од населението се снабдува со вода за пиење од централни водоснабдителни системи, управувани од јавни претпријатија кои ги

исполнуваат законските обврски во однос на обезбедување и контрола на здравствената исправност на водата за пиење. Од извршени 857 санитарно-хигиенски увиди на јавни водоснабдителни објекти во селските населби (села со сопствен водовод и села со други видови на објекти), од вкупниот број анализирани примероци на вода неисправни биле 27% во однос на физичко-хемиската анализа и 28,6% во однос на микробиолошката анализа. Споредбените податоци за извршените анализи и резултати за здравствена исправност на водата за пиење во периодот од 2002–2017 покажуваат дека не постојат поголеми варијации и отстапувања во добиените резултати во текот на целиот период.

Јавните претпријатија кои вршат снабдување со вода пиење се должни да вршат дезинфекција на водата. Во дозволите за користење на вода издадени на јавните претпријатија наведени се законските обврски за исполнување на условите во дозволата во однос на повеќе параметри. Јавните претпријатија кои управуваат со главните водоснабдителни системи во поголемите општини, континуирано вршат пречистување и дезинфекција на водата за пиење во фабрики за вода или филтер станици и преку анализи во сопствени лаборатории ја контролираат исправноста и безбедноста на водата за пиење која се дистрибуираат до корисниците.

Извршените редовни анализи на исправноста на водата за пиење (физичко-хемиски и бактериолошки), направени од центрите за јавно здравје во помалите места кои се надвор од јавните водоснабдителни системи, покажуваат дека на одредени места на снабдување испорачаната вода не одговара на критериумите за исправност на водата за пиење за што општината треба да го известува локалното население дека водата не одговара на прописите за безбедност на вода и укажува за потребата од дополнително дезинфекцирање.

Дел од јавните претпријатија немаат инсталирани инструменти за мерење и анализа на квалитетот на сировата вода во нејзина изворна состојба.

Во однос на остварените загуби на вода кај опфатените јавни претпријатија утврдивме дека 62% од вкупната влезна количина на вода во водоснабдителните системи, изразена во метри кубни е неприходувана. Количината на нефактурирана вода ги опфаќа физичките губитоци, нефактурираната легална потрошувачка и комерцијалните губитоци. Дел од јавните претпријатија немаат поставено соодветни мерни инструменти за дозволеното зафаќање или црпење на вода на сите ниту вршат мерење и споредба на количеството на зафатена или исцрпена вода, преработена, испорачана и фактурирана вода, поради што презентираните податоци во водните баланси кај дел од јавните претпријатија се базирани на проценки. Јавните претпријатија во досегашниот период не водат проактивна политика и не користат опрема за откривање на физички загуби и протекувања.

Востоставување и одржување на потесни и пошироки заштитни зони

Водното тело коешто се користи за снабдување со вода наменета за консумирање од страна на човекот се заштитува преку воспоставување и одржување на потесна или

зона на строг санитарен надзор и една или повеќе пошироки заштитни зони. Владата на Република Македонија ги определува заштитните зони за водни тела наменети за консумирање од страна на човекот, на предлог на министерот за здравство и министерот за животната средина. Општините можат да укажат на министерството за животната средина, за потребата од определување на заштитна зона за водни тела наменети за консумирање од страна на човекот. Одлуката за потребата од определување на заштитна зона ја донесува советот на општината. Јавните претпријатија согласно дозволите за користење на вода се должни да воспостават и одржуваат потесна заштитна зона и една или повеќе пошироки заштитни зони, а границите на истите да ги одредат со елаборат.

Поради не донесен подзаконски акт во примена е Правилник за начинот на определување и одржување заштитни зони околу изворите за вода за пиење, донесен во 1983 година. Владата на Република Македонија досега донела само две одлуки за определување заштитни зони за изворот Студенчица и за подрачјето на зафатите на Злетовска река, река Кучешка и акумулација Кнежево. За ниту едно јавно комунално претпријатие не е донесена Одлука за определување на заштитни зони. Дел од општините немаат донесено одлука за потребата од определување на заштитна зона за водни тела наменети за консумирање од страна на човекот и за истото немаат укажано на Министерството. Дел од јавните претпријатија и општините имаат изготвени елаборати за определување на граници на заштитни зони за дел од водните тела на нивната територија, изготвени од страна на овластено стручно правно лице.

Повеќето јавни претпријатија воспоставиле и одржуваат потесна зона на санитарен надзор околу каптирани извори/бунари, но не се воспоставени и не се одржуваат една или повеќе пошироки заштитни зони околу зафатните објекти, а во некои случаи евидентни се нарушувања и на потесната заштитна зона заради инфраструктурни активности. Во пошироката заштитна зона на еден извор се наоѓа депонија со опасен отпад од индустрискиот објект и досега не е изнајдено решение за отстранување на отпадот. Присутна е појава на испуштање на непречистени отпадни води од канализациони системи во површински води/водотеци кои се вlevаат во акумулациите на вода наменета за водоснабдување, што доведува до нарушување на заштитните зони на акумулациите и квалитетот на водата во истите.

Мониторинг на испуштање на отпадните води

Заради обезбедување контрола на емисиите и заштита на животната средина од штетно влијание на испуштените отпадни води, со Законот за водите предвидено е донесување повеќе подзаконски акти кои се однесуваат на утврдување на техничките стандарди, параметрите, стандардите на емисијата и нормите за квалитет за предтревман, отстранување и пречистување на отпадни води, граничните вредности на емисија за супстанциите на различни индустриските сектори, начинот на испитувања на дозволените параметри на избраните примероци и преносот на информации од мониторингот. Иако повеќето од нив се

донаесени во 2011 година и во истите се инкорпорирани барањата од ЕУ директивите од областа, процентот на населението кое добива услуги за третирање на урбани отпадни води сеуште е многу мал и покрај тоа што постои растечки тренд.

Со Уредбата за класификација на водите, според намената и степенот на чистотата на водите утврдени се 5 класи на води, а со Уредбата за категоризација, водотеците, езерата, акумулациите и подземните води наведени според речните сливови, се распоредуваат во II и III категорија чии води мораат да ги исполнуваат условите за II и III класа. Од податоците содржани во годишните извештаи за квалитетот на животната средина и публикации за Статистика на животната средина за период 2003-2016 година, се забележува дека има високи концентрации на одредени параметри (БПК₅, Амонијак и др.) за одредени мерни точки на реките Вардар, Брегалница и Црна Река, кои одговараат на квалитет на водата од II до V класа.

Јавните претпријатија кои испуштаат отпадни води должни се да инсталираат инструменти за мерење на испуштените количества на води и анализа на нивниот квалитет и да ги одржуваат инструментите во исправна состојба, да водат записи за извршените мерења и овие податоци да ги доставуваат до Министерството за животна средина.

Јавните претпријатија кои имаат функционални пречистителни станици имаат и поставени инструменти за мерење на количеството и квалитетот на испуштени води. Останатите немаат поставени инструменти и не вршат мерења на непречистените води кои директно се испуштаат во реципиент. Во тек е реализација на проект во чии рамки во текот на 2017 и 2018 година се изградени 5 пречистителни станици за отпадни води и една пречистителна станица е во тек на изградба.

Надзор над спроведување на законот и инспекциски надзор

Министерството за животна средина врши надзор над работата на органите на општините, на општините во градот Скопје и на градот Скопје во спроведување на надлежностите согласно Законот за водите, преку Секторот за соработка со локалната самоуправа и управно-надзорни работи. Надзорот над законитоста на работата на органите на единиците на локалната самоуправа го врши комисија, формирана од министерот согласно годишен План за вршење надзор. Според планот за 2018 година, не е предвиден надзор на работата на општините согласно Законот за водите.

Инспекциски надзор над примената на Законот за водите и на прописите донесени врз основа на истиот врши **Државниот инспекторат за животна средина** преку водостопанските инспектори и државните инспектори за животна средина. Водостопанскиот инспектор врши инспекциски надзор над примена на повеќе закони и има широк обем на надлежности по повеќе закони, но најчесто предмет на инспекциски надзор се јавните претпријатија кои имаат дозвола за зафаќање вода, браните и акумулациите. Надзорот се врши во однос на тоа дали се донесени одлуки за определување заштитни зони, дали субјектот се придржува на условите од

издадената дозвола, дали се следи квалитетот на суровата вода која треба да се контролира еднаш годишно од страна на акредитирана лабораторија, а од 2018 година врши и надзор над наплатата на водните услугите согласно Законот за утврдување цени на водните услуги. За утврдените неправилности донесени се Решенија со рок за нивно отстранување, кои најчесто се однесуваат на тоа дека јавните претпријатија немаат обезбедено дозволи за зафаќање на вода и за испуштање во води, немаат одлуки за определување на заштитни зони и не вршат уплата на надоместоците за водно право. Од страна на јавните претпријатија делумно се преземени активности за надминување на утврдените неправилности. Извршени се повеќе инспекциски надзори од страна на државни инспектори за животна средина кои не се поврзани со снабдувањето со вода за пиење и одведувањето на урбани отпадни води, а претежно се однесуваат на постапувањето на јавните претпријатија при управување со отпад.

Овластениот инспектор за животна средина во општините, на општините во градот Скопје и на градот Скопје, во вршење на надзорот треба да постапува согласно Законот за водите и Законот за животната средина. Овластениот **кумунален инспектор** на општините треба да врши инспекциски надзор над јавните претпријатија согласно Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води. **Државниот инспектор за храна** треба да врши надзор во согласност со прописите за безбедност на храна, а согласно Законот за санитарна и здравствена инспекција и Законот за водите, инспекциски надзор треба да вршат **државните санитарни и здравствени инспектори**.

Овластените инспектори за животна средина претежно постапуваат по Законот за животна средина, а не по Законот за водите, а надзорот претежно се однесува над испуштањето на отпадни води и дали е обезбеден предтревман на индустриски отпадни води кај правните лица кои треба да имаат Б-интегрирана дозвола. Овластените комунални инспектори не вршат инспекциски надзор во однос на обезбедување здравствено исправна и чиста вода за пиење, туку постапуваат по пријави од граѓани за комунални проблеми кои не се поврзани со водите. Извршените надзори на државните инспектори за храна се однесуваат на укажувања за вршење редовна дезинфекција на водата за да може да се употреби за пиење и/или за забрана за пиење на водата. Државниот санитарен и здравствен инспекторат до 2005 година вршел надзор над водоснабдителните објекти, но по оваа година надлежните инспектори вршат инспекциски надзор само по барање на субјектите надлежни за стопанисување со водоснабдителни објекти.

Надоместоци за водно право

Утврдување на надоместокот за водно право и негово евидентирање

Цената на услугата за крајните корисници на водата ја сочинуваат трошоците на услугата за снабдување, трошоците за заштита на животната средина и трошоците за ресурсот, во согласност со начелото корисникот плаќа. Цената на услугата за

одведување и пречистување на водата ја сочинуваат трошоците на услугата за одведување и пречистување на водата, трошоците за заштита на животната средина од испуштање во води и трошоците за реципиентот, во согласност со начелото загадувачот плаќа. Цената на водата за пиење и на одведувањето на урбаниите отпадни води за крајните корисници се изразува во ден./ m^3 , а се определува врз основа на потрошена количина на вода за пиење од страна на корисниците на услугата и категории на корисници на услугата. За висината на надоместокот, давателот на услугите потребно е да обезбеди претходна согласност од основачот. Почнувајќи од 2018 година сите даватели на водни услуги кои обезбедуваат водна услуга на подрачја поголеми од 10.000 еквивалент жители¹, како и кои обезбедуваат сурова вода за водоснабдителни системи се должни да започнат со примена на тарифи за водни услуги. Тарифата на водната услуга со решение ја утврдува Регулаторната комисија, а согласност за истата дава основачот на давателот на услугата.

Дел од јавните претпријатија не ги испочитувале роковите за обезбедување согласност од основачот и почеток на примена на утврдените тарифи. За јавните претпријатија кои подолг период управуваат со пречистителни станици за отпадни води за прв пат во 2018 година е утврдена тарифа за пречистување на отпадните води, која ќе можат да ја наплатуваат од крајните корисници, со што ќе почнат делумно да ги покриваат оперативните трошоци за работа. Отсъството на комплетна документација за изградените пречистителни станици за отпадни води, и несоодветното евидентирање во деловните книги на јавните претпријатија влијае на реално утврдување на тарифата за пречистување на отпадни води.

Постои значајна разлика во тарифите на суровата вода која се користи од различните хидросистеми и акумулации, што влијае на нерамномерно оптоварување и на јавните претпријатија и на крајните корисници на водата за пиење. Присутни се нерешени прашања од изминатиот период помеѓу некои јавни претпријатија кои управуваат со хидросистеми и акумулации на вода и јавни комунални претпријатија, особено во делот на утврдување на цените на суровата вода што резултира со високи износи на доспеани неплатени обврски по основ на снабдување со сурова вода.

Утврдувањето на висината на надоместоците за водно право се врши согласно Законот за водите, а обврзници за пресметување и плаќање на надоместокот за водно право се правните и физичките лица кои имаат дозвола за водно право од денот од кога дозволата започнува да произведува правно дејство. За користење на вода наменета за консумирање од страна на човекот давателот на услугата пресметува надоместок во висина од 2% од утврдената цена на услугата за снабдување со вода за метар кубен вода, а за испуштање во води пресметува

¹ 1 е.ж. (еквивалент жител) е органско биоразградливо оптоварување на отпадните води кое што има петдневна биохемиска побарувачка на кислород (БПК5) од 60 gr. кислород дневно

надоместок од 1 % од утврдената цена на услугата за собирање и пречистување на отпадните води врз основа на количината на водата што е испуштена во системот и истите се прикажуваат одвоено во сметката за извршена услуга. Освен тоа предвидено е и пресметување на варијабилна вредност на надоместокот за испуштање во води, која се утврдува во дозволата за испуштање во води врз основа на “единица на штетност” и ја пресметува лицето кое испушта непречистени отпадни води во реципиенти.

Во фактурите за комунални услуги, јавните претпријатија пресметуваат надоместок за користење на води независно од тоа дали имаат или немаат обезбедено дозвола за користење на вода дали е отпочнато правното дејство на дозволата. Иако повеќето јавни претпријатија немаат обезбедено дозвола за испуштање во води дел од истите пресметуваат надоместок за испуштање во води. Ниту едно јавно претпријатие не пресметува варијабилна вредност на надоместокот за испуштање во води, поради тоа што не е донесен подзаконскиот акт за утврдување на начинот на пресметување на единицата на штетност, ниту во дозволите истата е утврдена. Дел од јавни претпријатија иако вршат канализациони услуги, немаат утврдена тарифа за услугата и не пресметуваат надоместок за испуштање во води, а дел иако кон крајните корисници фактуираат за канализациони услуги и услуги за пречистување, не пресметуваат надоместок за испуштање во води, додека кај дел од јавните претпријатија нема разграничување на пресметаните надоместоци за користење на вода и за испуштање во води.

Наплата на надоместокот за водно право

Правните лица кое управуваат со водоснабдителен систем се обврзници за пресметување и плаќање на надоместокот за користење на водата, а правните лица кои управуваат со канализационен систем се обврзници за пресметување и плаќање на надоместокот за испуштање во води и се должни пресметаните надоместоци еднаш месечно да ги уплатат на посебна уплатна сметка во рамките на трезорската сметка. Согласно Законот за водите доколку носителот не го платил надоместокот, дозволата за водно право се одзема, со решение донесено од министерот за животна средина. Буџетските корисници се одговорни за целосната и навремената наплата на приходите кои ги остваруваат од вршење на работите од својата надлежност, вклучувајќи ги и надоместоците за користење водно право. Министерството за финансии води евиденција за јавните приходите на Буџетот на Република Македонија и на буџетите на општините.

Во корист на трезорската сметка заклучно со август/септември 2018 година уплатени се 25.567 илјади денари или 7,32% од вкупно пресметаните надоместоци за користење на вода од 349,307 илјади денари. Повеќе од половина од опфатените јавни претпријатија воопшто не вршат уплата на пресметаниот надоместок за користење на вода, а останатите вршат делумна уплата, најчесто по извршен инспекциски надзор.

Во корист на трезорската сметка заклучно со август/септември 2018 година уплатени се 3.693 илјади денари или 10,98% од вкупно пресметаните надоместоци за испуштање во води од 33.603 илјади денари. Освен едно јавното претпријатие кое врши континуирана редовна уплата на пресметаниот надоместок за испуштање во води останатите вршат делумна уплата на пресметаниот надоместок или воопшто не го уплатуваат пресметаниот надоместок. Повеќе од половина од пресметаниот неплатен надоместок за испуштање во води отпаѓа на две јавни претпријатија.

Просечниот процент на наплата на сметките за комунални услуги од крајните корисници изнесува 72,25 % и се движи во распон од под 20% до над 95% кај различни јавни претпријатија. Дел од јавните претпријатија во деловните книги искажале намалување на пресметаните надоместоци по основ на отпис на застарени ненаплатени побарувања или заради усогласување со процентот на наплата на сметките за комунални услуги.

Почнувајќи од 2016 година функционира Веб портал Е- обврски кој овозможува слободен пристапи до уплатите по единствени сметки на дневна основа на јавните приходи, но не се презентирани податоци за пристапување до истиот од страна на вработените во Министерството за животна средина.

Користење на средствата од надоместокот за водно право

Средствата од надоместоците за користење и испуштање на води се користат врз основа на Програма за управување со водите со која се финансира и/или кофинансира реализацијата на повеќегодишните проекти, програми, активности и/или мерки кои се содржани во програмските и планските документи донесени согласно со Законот за водите. Во Програмите наведени се изворите на приходи, намената на средствата и планираните средства за секоја намена.

Донесени се Програми за управување со водите за 2012, 2013, 2014, 2017 и 2018 година, а програми за управување со водите за 2015 и 2016 година не се донесени поради пренамена на средствата за други потреби. Наведените критериуми во програмите не се доволно прецизни и не обезбедуваат објективност за избор на апликантите. По програмата за 2017 година не се примени барања од апликанти, а по програмата за 2018 година, од вкупно 71.000 илјади денари доделени се финансиски средства на 14 општини и на 1 јавно претпријатие во вкупен износ од 56.000 илјади денари за проектирање и изградба на нови и унапредување на постојните јавни водоснабдителни објекти и за уредување и реконструкција на водотеци. При тоа во Записникот за евалуација нема презентирани податоци за бројот на поднесени барања.

Ревизорски препораки

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки со цел преземање на мерки за надминување на истите.

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“

Препораките произлезени од оваа ревизија се насочени кон зголемување на ефикасноста и ефективноста на политиките, мерките и активностите во областа на доделување на водното право.

По Нацрт Извештајот на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на успешност на тема „Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“ на ден 25.01.2019 година добиени се забелешки бр. 17-25/10 од 09.01.2019 година, од одговорното лице на ЈЗУ Институт за јавно здравје на Република Македонија, а.с.д-р Шабан Мемети, заведени во Државниот завод за ревизија под број 17-25/13 од 25.01.2018 година.

По истиот извештај на ден 28.01.2019 година добиена е забелешка бр. 17-25/11 од 09.01.2019 година, од одговорното лице на Државниот инспекторат за животна средина, Фејзула Спахија, заведена во Државниот завод за ревизија под број 17-25/14 од 28.01.2018 година.

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е дека истите не претставуваат забелешки, туку известување за преземени активности и дополнителни информации кои не влијаат на утврдените состојби и дадени препораки и истите соодветно се обелоденети во овој извештај.

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

1.1. Краток осврт за доделувањето водно право

Водата е еден од основните медиуми во животната средина и основна супстанција без која животот не може да постои. Таа е од витално значење за здравјето и благосостојбата на луѓето, како и за земјоделството, рибарството, индустријата и транспортот. За висок квалитет на животната средина потребни се здрави и доволни водни ресурси т.е. обезбедување добра чиста вода која ќе биде достапна за луѓето и природата.

Водите, како добра од општ интерес, согласно Законот за водите се во сопственост на Република Македонија и уживаат посебна заштита. Водите не се предмет на правото на сопственост на физички и правни лица, без оглед на правниот режим на земјиштето на коишто се наоѓаат.

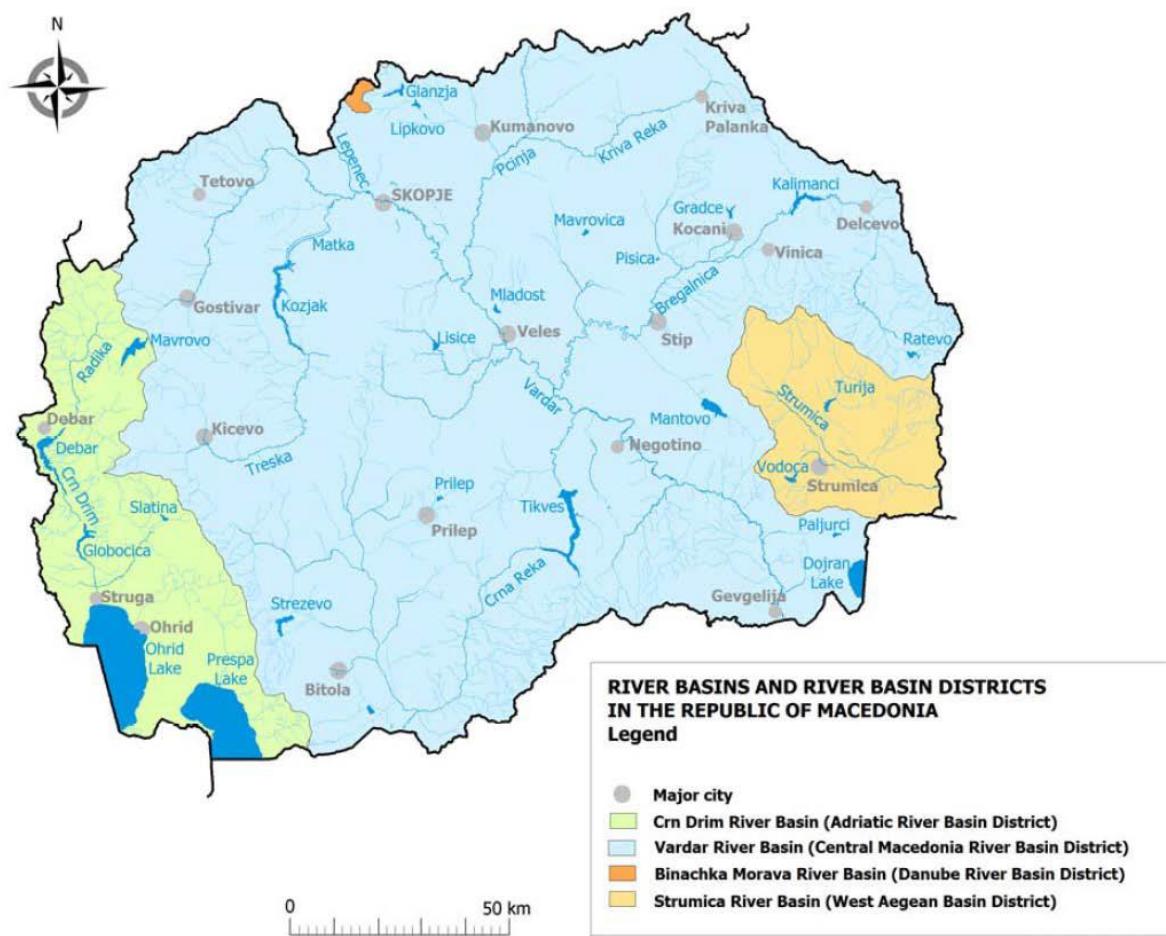
Води, во смисла на Законот за водите, се површинските води, вклучувајќи ги и постојаните водотеци или водотеците во коишто повремено тече вода, езерата, акумулациите, изворите и подземните води.

Водно право е право на правните и на физичките лица да користат води и/или да испуштаат води, право на користење на водите од водните тела и право на испуштање во водните тела стекнати под услов, начин и во постапка утврдени со Законот за водите. Акумулирањето, зафаќањето, црпењето, користењето, пренасочувањето, одведувањето и испуштањето, како и другите дејства врз водите се вршат под услови, на начин и во постапка утврдени со Законот за водите.

Управувањето со водите е дејност од јавен интерес и претставува мерки и активности за постигнување на целите на Законот за водите, а примената на мерките не смее, директно или индиректно, да доведе до зголемување на загадувањето на медиумите и областите на животната средина или до намалување на постојниот квалитет на водите.

Околу 2% од територијата на Република Македонија е под водена површина. Има околу 35 реки и 53 природни и вештачки езера. Според количините на водени ресурси Република Македонија спаѓа во подрачје со задоволителни водни ресурси, но со изразена нерамномерна распределба.

Според хидрографската поделба, водите на територијата на Република Македонија припаѓаат на четири речни слива и тоа: сливот на река Вардар, сливот на реката Црн Дрим, сливот на река Струмица и сливот на река Јужна Морава.



Министерството ја има севкупната надлежност и одговорност за планирањето и управувањето со речните сливови во Република Македонија, а тоа го врши преку Одделението за планирање и развој на водите и трите одделенија за управување со речни сливови во состав на Секторот за води.

2. Надлежни институции

Планирањето, донесувањето и реализацијата на политиките, мерките и активностите во областа на водното право, согласно Законот за водите и други закони се спроведуваат преку повеќе надлежни институции:

- Собрание на Република Македонија,
- Влада на Република Македонија,
- Министерство за животна средина и просторно планирање,
- Министерство за здравство,
- Институт за јавно здравје на Република Македонија,
- Центри за јавно здравје,
- Агенција за храна и ветеринарство на Република Македонија,
- Државен инспекторат за животна средина,

- Државен санитарен и здравствен инспекторат,
- Регулаторна комисија за енергетика на Република Македонија,
- Единици на локалната самоуправа,
- Јавни комунални претпријатија.

Собранието на Република Македонија согласно Законот за водите, по предлог на Владата на Република Македонија ги донесува основните документи за планирање и развој на управувањето со води во Република Македонија, односно Националната стратегија за води и Водостопанска основа на Република Македонија.

Владата на Република Македонија согласно Законот за водите, на предлог на министерот за животна средина ги донесува плановите за управување со речни сливови, Програмата на мерки за постигнување на целите за животната средина, Програмата за одведување, собирање и пречистување на урбани отпадни води, Програмата за мониторинг на водите и друго.

Министерството за животна средина и просторно планирање ги врши работите што се однесуваат на управување со водите како дејност од јавен интерес како и управувањето со речните сливови.

Согласно организационата структура на Министерството, во Управата за животна средина, во Секторот за води во шест одделенија се вршат работни задачи кои се однесуваат на:

- имплементирање на Законот за водите;
- изработка на законски и подзаконски акти поврзани со водите;
- класификација и категоризација на водите;
- интегрирано управување со речните сливови;
- менаџирање со хидро системот „Дојранско Езеро“;
- мониторинг на водите;
- организирање и учество во советодавни тела;
- подготовкa на национални плански документи поврзани со водите;
- мониторинг на испуштање на отпадни води;
- учество во постапката на доделување на концесии за користење на вода;
- учество во постапката на доделување и одземање на водни права.

Министерството за здравство согласно Законот за води, ги врши работите што се однесуваат на мониторинг на водата наменета за консумирање од страна на човекот, ги пропишува минималните вредности, стандардите и параметрите за квалитет на водата. Заради информирање на јавноста изготвува извештаи за водата наменета за консумирање од страна на човекот за целата територија на Република Македонија.

Агенцијата за храна и ветеринарство, согласно Законот за безбедност на храната е надлежна за извршување на работите од областа на безбедноста на храната (под

поимот „храна,“ се подразбира и водата за пиење од системите со јавно водоснабдување со вода за пиење, изворска вода). Агенцијата врши надзор над спроведување на овој закон, односно инспекциски надзор над спроведување на законот во делот на безбедност на храната и на прописите донесени врз истиот преку државните инспектори за храна.

Институтот за јавно здравје и Центрите за јавно здравје, вршат мониторинг на водите наменети за консумирање од страна на човекот во согласност со Законот за јавно здравје, прописите за безбедност на храна и Законот за водите.

Државниот санитарен и здравствен инспекторат, согласно Законот за санитарна и здравствена инспекција и Законот за водите, врши инспекцискиот надзор во врска со заштитните зони на водите за пиење и други работи од својот делокруг го врши преку државните санитарни и здравствени инспектори.

Државниот инспекторат за животна средина преку водостопански инспектори и државни инспектори за животна средина врши инспекциски надзор над примената на Законот за водите, Законот за животната средина и останатите закони кои уредуваат прашања од областа на водите, како и на прописите донесени врз основа на истите.

Регулаторната комисија ја врши постапката за утврдување на тарифи на водни услуги согласно Законот за утврдување на цени на водните услуги.

Единиците на локална самоуправа (општините, општините во градот Скопје и градот Скопје), согласно Законот за водите, се надлежни за:

- развивање и одржување на ефикасен и економичен систем за водоснабдување со вода за пиење во доволни количини и според барањата до сите законски корисници;
- основање јавно претпријатие за вршење на дејноста и работењето и одржувањето на системите за водоснабдување и снабдувањето со вода за пиење,
- сбирање, одведување и пречистување на отпадните води што произлегуваат или се создаваат на нивното подрачје, вклучувајќи го и отстранувањето на тињата;
- обезбедување урбаните отпадни води што влегуваат во колекторските системи, пред испуштањето соодветно да се третираат;
- обезбедување, подобрување и проширување на канализациони системи, чистење и одржување на одводните системи заради соодветно одведување на отпадните води на нивно подрачје;
- обезбедување мониторинг на водите.

Министерството за животна средина и министерството за здравство вршат надзор над работата на единиците на локална самоуправа во извршувањето на нивните надлежности утврдени со Законот за води.

Јавните претпријатија, основани од општините се надлежни за вршење на дејноста и работењето и одржувањето на системите за водоснабдување и снабдувањето со вода за пиење. Снабдувањето со вода за пиење, како и одведувањето на урбани отпадни води во реципиентот се дејности од јавен интерес кои се вршат преку водоснабдителен систем односно преку канализационен систем и со кои управува јавното претпријатие.

3. Законска регулатива

Управувањето со водите, распределбата, заштитата и зачувувањето на водите, условите и начинот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, водостопанските објекти и нивното стопанисување, како и системот за определување на цените на водните услуги во Република Македонија се уредени со повеќе законски и подзаконски акти. Како најзначајни ги издвојуваме следните законски акти:

- Закон за водите,
- Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води,
- Закон за комуналните дејности,
- Закон за утврдување на цени на водните услуги,
- Закон за јавно здравје,
- Закон за безбедност на храната,
- Закон за инспекциски надзор и
- Закон за животната средина.

Согласно наведените закони донесени се и повеќе подзаконски акти меѓу кои ги истакнуваме следните:

- Правилник за формата и содржината на образецот на дозволата за испуштање во водите;
- Правилник за формата и содржината на образецот на барањето за издавање на дозвола за испуштање, како и потребната документација која се приложува кон барањето за издавање на дозвола за испуштање;
- Правилник за формата и содржината на образецот на дозволата за користење на вода;
- Правилник за формата и содржината на образецот на барањето, за користење на вода и потребната документација која се приложува кон барањето за издавање на дозвола за користење на вода;
- Уредба за класификација на површински води;
- Правилник за безбедност на водата;

- Методологија за утврдување на цената на водата за пиење и одведување на урбани отпадни води;
- Методологија за определување на тарифите за водна услуга;
- Правилник за начинот и постапката за утврдување на тарифа за водна услуга и на регулаторна тарифа за водна услуга.

Закон за водите²

Законот за водите е основен законски пропис во Република Македонија со кој се уредуваат прашања за управување со водите, распределбата на водите, заштитата и зачувувањето на водите, како и заштитата од штетното дејство на водите, водостопанските објекти и услуги, организационата поставеност и финансирањето на управувањето со водите, како и условите, начинот и постапките под кои можат да се користат или испуштаат водите. Законот за водите е донесен во 2008 година, а се применува од 2011 година, со исклучок на одредбите во делот на планирање и организација во управувањето со водите.

Со Законот за водите дефинирани се повеќе цели меѓу кои и обезбедување достапност до доволно количество квалитетна вода, заштита, зачувување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси, заштита и унапредување на водната средина преку рационално и одржливо користење на водите, како и прогресивно намалување на штетните испуштања и постепено елиминација на емисиите на опасни материји и супстанции во водите.

Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води³

Со овој закон се уредуваат условите и начинот за снабдување со вода за пиење, прекинување на снабдувањето со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води во реципиентот преку водоснабдителниот и канализациониот систем, изградбата, одржувањето, заштитата и приклучувањето на водоснабдителни и канализациони системи, односите меѓу давателот и корисникот на услугата, како и надзор над спроведувањето на законот. Целта на законот е обезбедување достапност на доволни количества здравствено исправна и чиста вода за пиење, снабдување со вода за пиење, а во случај на нејзина контаминација, забрана или ограничување на користењето, информирање и преземање мерки за обезбедување на квалитет на водата за пиење.

² „Службен весник на Република Македонија“, бр. 87/08, 6/09, 161/09, 83/10, 51/11, 44/12, 23/13, 163/13, 180/14, 146/15, 52/16;

³ „Службен весник на Република Македонија“, бр. 68/04, 28/06, 103/08, 17/11, Одредбите од Законот за изменување и дополнување на Законот за градење 18/11, 54/11, 163/13, 10/15, 147/15, 31/16.

Закон за комуналните дејности⁴

Со овој закон се уредуваат условите и начинот на вршење на комуналните дејности, финансирањето на комуналните дејности, финансирањето на изградбата и одржувањето на објектите на комуналната инфраструктура и други прашања од значење за комуналните дејности. Комуналните дејности се дејности од јавен интерес, кои меѓу другото опфаќаат изградба на водоснабдителен систем, обработка и снабдување со вода за пиење и изградба на канализационен систем, одведување и пречистување на отпадни води, пречистување во пречистителни станици и испуштање на отпадните води во реципиентот.

Закон за утврдување на цени на водните услуги⁵

Со овој закон се уредуваат целите на политиката за водните услуги за снабдување со сирова вода наменета за водоснабдување на населението, водоснабдување, собирање, одведување и пречистување на отпадните води (во натамошниот текст: водни услуги), воспоставување на функционален систем за определување на цените на водните услуги, начинот, условите и постапката за определување на цените кои се наплатуваат за водните услуги, структурата на тарифите за водните услуги, како и надлежностите на Регулаторната комисија за енергетика во однос на определувањето на тарифите на водните услуги.

Општата цел на овој закон е да се обезбеди воспоставување на финансиски самоодржлив систем на водни услуги, кој обезбедува висок стандард на дадените услуги со пристапна цена во согласност со целите на Националната стратегија за води на Република Македонија и плановите за управување со подрачје на речен слив.

Закон за јавно здравје⁶

Согласно овој закон и Законот за водите, Институтот за јавно здравје на Република Македонија и Центрите за јавно здравје вршат мониторинг на водите наменети за консумирање од страна на човекот со цел обезбедување безбедна и квалитетна вода за пиење.

⁴ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 95/12, 163/13, 42/14, 44/15, 147/15, 31/16 и 64/2018;

⁵ „Службен весник на Република Македонија“, бр. 7 од 18.1.2016 година.

⁶ „Службен весник на Република Македонија“ бр.22/10, 136/11,144/14, 149/15 и 37/2016;

Закон за безбедност на храната⁷

Согласно овој закон и Законот за водите Агенцијата за храна и ветеринарство е надлежна за извршување на работите од областа на безбедноста на храната (под поимот „храна,“ се подразбира и водата за пиење од системите со јавно водоснабдување со вода за пиење, изворска вода).

Закон за инспекциски надзор⁸

Во постапките при вршење на инспекцискиот надзор се применуваат одредбите од Законот за инспекцискиот надзор доколку со Законот за водите поинаку не е уредено.

Закон за животната средина⁹

Со овој закон се уредуваат правата и должностите на Република Македонија, на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје и на правните и на физичките лица во обезбедување услови за заштита и за унапредување на животната средина.

Буџетски алокации / Финансиски средства наменети за темата, предмет на ревизија

Согласно издадените дозволи за водно право, се плаќа надоместок за користење на води и надоместок за испуштање во води, еднаш месечно. Средствата од надоместокот се уплатуваат на посебни сметка во рамките на трезорска сметка. Наплатени/остварени средства од надоместок за водно право односно реализирани приходи на уплатните сметки 840***07197-Надоместок за користење на води и 840***07204-Надоместокот за испуштање во води за 2015, 2016, 2017, 2018 година заклучно со 31 мај е како што следува:

⁷ „Службен весник на Република Македонија“ бр.157/10, 53/11, 1/12, 164/13, 187/13,43/14, 72/15, 129/15, 213/15, 39/16, 64/18;

⁸ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 50/10, 162/10, 157/11, 147/13, 41/14, 33/15, 193/15, 53/16, Автентично толкување 161/16, 11/18, 83/18;

⁹ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 1/10, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14, 44/15, 129/15, 192/15, 39/16, 28/18.

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“

Реализирани средства/приходи од надоместок за водно право (во 000 денари)			
Надоместок за користење на води		Надоместок за испуштање во води	
година	износ	година	износ
2015	94.047	2015	1.290
2016	91.327	2016	1.652
2017	104.731	2017	1.614
2018	36.224	2018	620

Утврдени се одредени состојби во делот на пресметувањето, евиденцијата, платениот и неплатениот износ на надоместоци од страна на јавните претпријатија, кои се поместени во областа – Надоместоци за водно право, подобласт – Наплата на надоместокот за водно право.

Министерството за животна средина преку Програмата за управување со води реализира одредени активности предвидени со Законот за водите, која секоја година на предлог на министерството ја носи Владата на Република Македонија. Програмата утврдена е како буџетска програма за управување со води во буџетите на секој орган на државната управа, во висина на делот што се финансира, а за кој е определен како надлежен за реализација. За 2015 и 2016 година не се донесени Програми за управување со водите, а планираните и реализираните средства за периодот 2017-2018 година е како што следува:

Планирани и реализирани износи (во 000 денари)			
	Програма за управување со води		
година	планирано	реализирано	разлика
2017	27.000	0	27.000
2018	71.000	56.000	15.000

Утврдени се одредени состојби во делот на планирани и реализирани износи во врска со програмата за управување со води, кои се поместени во областа – Надоместоци за водно право, подобласт – Користење на средствата од надоместокот за водно право.

II. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Целта на ревизијата на успешност е:

- да се даде оценка за “Ефективноста на донесените политики и преземените мерки и активности од надлежните органи при доделувањето на водното право“,
- да се дадат препораки за подобрување на состојбите при управувањето со водите и доделувањето на водното право и
- да се даде одговор на прашањето „Дали донесените политики и преземените мерки и активности од надлежните органи при доделување на водното право обезбедуваат исполнување на целите за достапност до доволно количество квалитетна вода за пиење, заштита, зачувување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси преку намалување на штетните испуштања во водите како и целосно утврдување и наплата на надоместокот за водно право?

Ефектите од политиките, мерките и активностите при доделување на водното право кои се преземени и ќе бидат преземени во наредниот период меѓу другото ќе обезбедат и

- подобрување на ефикасноста во постапката за доделување водно право,
- обезбедување соодветни услови за вршење мониторинг на квантитетот и квалитетот на водите и на испуштање на отпадните води, ефикасна наплата на надоместокот за водно право, целосно и континуирано користење на средствата уплатени од надоместокот за водно право заради севкупно подобрување на управувањето со водите како дејност од јавен интерес.

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 при доделувањето на водното право“ со цел дадеме одговор на прашањето „Дали донесените политики и преземените мерки и активности од надлежните органи при доделување на водното право обезбедуваат исполнување на целите за достапност до доволно количество квалитетна вода за пиење, заштита, зачување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси преку намалување на штетните испуштања во водите како и целосно утврдување и наплата на надоместокот за водно право?

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

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“

- Правна рамка,
- Стратешки и плански документи,
- Меѓународни документи од областа на животната средина, студии и проекти од областа на водите,
- Институционални капацитети,
- Издавање дозволи за водно право,
- Систем на информирање,
- Мониторинг на водата наменета за консумирање од страна на човекот,
- Востоставување и одржување на потесни и пошироки заштитни зони,
- Мониторинг на испуштање на отпадните води,
- Надзор над спроведување на законот и инспекциски надзор,
- Утврдување на надоместокот за водно право и негово евидентирање,
- Наплата на надоместокот за водно право и
- Користење на средствата од надоместокот за водно право.

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ревизијата на успешност беа опфатени повеќе субјекти кои се надлежни или имаат свое влијание во делот на политиките и преземените мерки и активности при доделувањето на водното право и тоа како што следува:

- Министерство за животна средина и просторно планирање,
- Министерство за финансии,
- Агенција за храна и ветеринарство,
- Институт за јавно здравје на Република Македонија,
- Центри за јавно здравје,
- Државен инспекторат за животна средина,
- Државен санитарен и здравствен инспекторат,
- Единици на локална самоуправа и
- Јавни комунални претпријатија.

2.2. Со ревизијата на успешност го опфативме периодот започнувајќи од 2015 година до денот на изготвување на овој извештај.

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 ревизија на успешност преставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка на „Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделување на водното право,“
- 3.4. **Заклучоците** од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за подобрување на ефикасноста во постапката за доделување водно право, односно дадените препораки ќе придонесат кон подобрување на состојбите во управувањето со водите, доделувањето на водното право, финансиска дисциплина во наплата на надоместоците.
- 3.5. Кај оваа ревизија на успешност следевме комбиниран пристап ориентирани кон системите, проблемите и резултатите. Ревизијата е насочена кон проверка, анализа и испитување на донесените политики, законски, подзаконски акти, стратешки и плански документи, изготвени извештаи, издадени дозволи, утврдување и наплата на надоместокот за водно право, евиденции и друга документација во врска со водното право, детектирање на причините за проблемите кои се јавуваат при тоа, како и да даде одговор до каде е реализацијата на потребните активности и дали целите се исполнети. Ревизорскиот пристап ја утврдува природата на ревизијата која треба да се направи. Исто така, ревизорскиот пристап ги дефинира потребното знаење, информации и податоци кои треба да се обезбедат и анализираат, како и ревизорските постапки кои треба да се спроведат.
- 3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме **техниките на ревизија на успешност:**
- проучување на законска и друга регулатива од областа предмет на ревизија,
 - разговори/интервјуа со лица релевантни за темата на ревизијата,
 - прашалници до релевантните субјекти,
 - проверка на документација,
 - анализа на податоци и информации,
 - интернет истражување.
- 3.7. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 07.03.2018 до 30.09.2018 година. Периодот кој беше опфатен со ревизијата на успешност е започнувајќи од 2015 година до денот на изготвување на овој извештај, од тим на Државниот завод за ревизија.

3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 16.11.2018 година.

3.9. По спроведеното прелиминарно истражување како значајни области и ризици ги утврдивме:

Област 1 - Создадени услови за доделување на водното право

Управувањето со водите, распределбата, заштитата и зачувувањето на водите, условите и начинот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, водостопанските објекти и нивното стопанисување, како и системот за определување на цените на водните услуги во Република Македонија се уредени со повеќе законски и подзаконски акти.

Донесувањето на Националната стратегија за води, Водостопанската основа на Република Македонија и Плановите за управување со речни сливови се основни плански документи и се од големо значење за планирање и развој на управувањето со водите во Република Македонија. Воедно се и основа за доделување водно право и издавање дозволи за користење на водите и за испуштање во води, како предуслов за зачувување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси.

Законодавството во Република Македонија во областа на управување со водите е усогласено и насочено кон остварување на Целите за одржлив развој на Обединетите Нации и усвојување на ЕУ директивите од областа води, меѓутоа истите немаат доволен степен на имплементација. Во изминатиот период реализирани се и повеќе проекти и изработени се студии со помош на средства обезбедени преку меѓународни проекти и преку ИПА фондови. Дел од реализираните проекти биле во насока на институционално зајакнување на капацитетите на Министерството за животна средина и просторно планирање, но истите не се доволно искористени за подобрување на состојбите во Министерството за постигнување ефективен систем за управување со водите.

Министерството има водечка улога во управување со води, со обврски и улога за координација во сите аспекти од управувањето со водите опфатени со Законот за води, вклучувајќи го надзорот на спроведувањето на Законот и надзорот над општините. Во однос на имплементацијата, Министерството има водечка улога во управувањето со речни сливови, коешто опфаќа заштита на водите од загадување, подготовкa и раководење со активности за мониторинг, издавање дозволи поврзани со вода, идентификување на отстапувања во квалитетот на водата, воспоставување и водење на водната книга и на катастарот на загадувачи на водите, информирање на јавноста и дефинирање на содржината на извештаите. За реализација на

наведените активности задолжен е Секторот за води во Управата за животна средина, орган во состав на Министерството. Секторот нема доволно капацитети за целосно исполнување на големиот број утврдени надлежности.

Државниот инспекторат за животна средина е надлежен за инспекциски надзор над спроведувањето на Законот за водите, Законот за животната средина, Законот за утврдување на цени на водните услуги и други закони од областа на животната средина, а го вршат водостопански инспектори и државни инспектори за животна средина. Инспекцискиот надзор над работењето на јавните комунални претпријатија, водостопанските објекти и постројки, хидросистемите, корисниците на вода за одгледување риби, за производство на електрична енергија и други го врши еден водостопански инспектор за цела територија на Република Македонија што влијае на опфатот на субјекти и ефикасноста во вршењето на инспекциски надзор.

Единиците за локална самоуправа (општините), се должни да развиваат и одржуваат ефикасен и економичен систем за водоснабдување со вода за пиење во доволни количини и според барањата до сите корисници, како и собирање, одведување и пречистување на отпадните води на нивното подрачје, нивно соодветно третирање, подобрување и проширување на канализационите системи. Заради вршење на наведените работи, општините можат да основаат јавно претпријатие за вршење на комунални дејности за водоснабдување и снабдување со вода за пиење и за одведување и пречистување на отпадните води.

Подобласт 1 - Правна рамка (Закон за водите, други закони и подзаконски акти од областа).

Ризик од нецелосна и/или несоодветна имплементација на пропишаните норми, како и недонесување односно ненавремено донесување на подзаконските акти.

Подобласт 2 - Стратешки и плански документи (Национална стратегија за води, Водостопанска основа на Република Македонија, Планови за управување со речни сливови).

Ризик од недонесување односно ненавремено донесување на основните плански документи и отсуство на утврдени стратешки цели и активности во Националната стратегија за води.

Подобласт 3 - Меѓународни документи од областа на животната средина (Милениумски развојни цели и цели за одржлив развој на Обединетите Нации, ЕУ директиви од областа на водите), студии и проекти од областа на водите.

Ризик од недоволна имплементација на Милениумските развојни цели и Целите за одржлив развој на Обединетите Нации и ЕУ директивите.

Подобласт 4 – Институционални капацитети

Ризик од недоволни институционални капацитети, недоволно финансиски и материјално - технички ресурси и несоодветна кадровска екипирањост на надлежните државни органи, инспекциските служби, единиците на локална самоуправа и јавните комунални претпријатија при издавањето на дозволите за водно право и следењето на исполнувањето на условите од истите.

Област 2 - Доделување на водно право

Заради остварување на јавниот интерес при користењето на водите, како и заради остварувањето на правата и обврските на правните и на физичките лица да користат или испуштаат води, правото на користење на водите од водните тела и правото на испуштање во водните тела, се доделува водно право на правните и на физичките лица.

Носител на водно право може да биде секое домашно или странско правно или физичко лице, вклучувајќи ги и органите на државната власт и општините. Носителот има право непречено и целосно да ја користи и да располага со водата врз која што стекнал водно право во согласност со намената и на начин определен во дозволата.

Правното или физичкото лице се стекнува со водно право врз основа на дозвола за користење на водата и дозвола за испуштање во вода.

Министерството има обврска да воспостави и одржува Водна книга како целосен и постојан ажуриран регистар на дозволите за користење на водите, дозволите за испуштање на води, дозволите за вадење на песок, чакал и камен од коритата и бреговите на површинските водни тела, заштитните зони, плавените области, водостопанските согласности, барањата за издавање на дозволи и други податоци. Министерството воспоставува и одржува Катастар на загадувачи на водите како дел од Катастарот на загадувачи утврден согласно со Законот за животната средина.

Подобласт 1 - Издавање на дозволи за водно право

Ризик од отсуство на соодветна поделба на надлежности и контроли при спроведување на постапката за издавање на дозволите за водно право.

Подобласт 2 - Издавање на дозволи за водно право

Ризик од не отпочнато правно дејство на дозволите за водно право и отсуство на следење на исполнувањето на обврските од истите.

Подобласт 3 - Издавање дозволи за водно право.

Ризик од користење на водите и испуштање во водите без обезбедена соодветна дозвола.

Подобласт 4- Систем на информирање

Ризик од невоспоставена водна книга, несоодветна евиденција за издадените дозволи за водно право.

Подобласт 5 - Систем на информирање

Ризик од нецелосни податоци во Катастарот на загадувачи на водите.

Област 3 - Мониторинг на водите и надзор

Мониторингот на состојбата на квантитетот и квалитетот на сите водни тела во Република Македонија и на водите наменети за користење се врши согласно со Законот за водите заради воспоставување и одржување сеопфатна база на податоци потребни за управување и преглед на состојбата со водите во рамките на подрачјата на речните сливови. Информациите обезбедени преку мониторингот се достапни до јавноста и до надлежните органи, организации и институции, особено заради спроведување и оцена на реализацијата на мерките за зачувување, заштита и постојано подобрување на сите водни тела.

Јавните претпријатија кои за потребите на јавното водоснабдување или за комерцијални потреби црпат или зафаќаат вода наменета за консумирање од страна на човекот се должни да го следат квалитетот и количината на зафатените или исцрпените води, да ги чуваат податоците за извршените мерења и анализи и податоците да ги доставуваат до Министерството за животната средина и до други надлежни органи за здравствена заштита.

Водното тело кое се користи за снабдување со вода наменета за консумирање од страна на човекот се заштитува преку воспоставување и одржување на потесна или зона на строг санитарен надзор и една или повеќе пошироки заштитни зони. Владата на Република Македонија ги определува заштитните зони за водни тела наменети за консумирање од страна на човекот, на предлог на министерот за здравство и министерот за животната средина.

Јавните претпријатија кои испуштаат отпадни води должни се да инсталираат инструменти за мерење на испуштените количества на води и анализа на нивниот квалитет и да ги одржуваат инструментите во исправна состојба, да водат записи за извршените мерења и овие податоци да ги доставуваат до министерството за животна средина.

Инспекциски надзор над примената на Законот за водите и на прописите донесени врз основа на овој закон врши Државниот инспекторат за животна средина преку водостопанските инспектори и државните инспектори за животна средина.

Водостопанскиот инспектор, има надлежности за вршење инспекциски надзор

согласно Законот за води, Законот за утврдување на цени на водните услуги, Законот за водостопанство и Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води.

Подобласт 1 - Мониторинг на водата наменета за консумирање од страна на човекот

Ризик од недоволен мониторинг на квантитетот и квалитетот на водата за пиење и информирање од страна на надлежните институции.

Подобласт 2 - Воспоставување и одржување на потесни и пошироки заштитни зони
Ризик од нецелосно воспоставување и одржување на потесни и пошироки заштитни зони, нецелосно изгответи елaborати за границите на заштитните зони и недонесени одлуки за определување заштитни зони.

Подобласт 3 - Мониторинг на испуштање на отпадните води

Ризик од отсуство на мониторинг на квалитетот на отпадните води.

Подобласт 4 - Надзор над спроведување на законот и инспекциски надзор
Ризик од нецелосно вршење надзор и недоволни капацитети за вршење инспекциски надзор над спроведување на одредбите од законската и подзаконската регулатива.

Област 4 - Надоместоци за водно право

Едно од начелата за одржливо управување со водите е и начелото „корисникот плаќа“ што подразбира дека преку цената на водата ќе се овозможи ефикасно користење на водата од страна на корисниците, на тој начин што различните корисници на вода ќе платат соодветен надоместок и со тоа ќе се обезбеди соодветен придонес кон реализација на целите на животната средина.

Корисниците на водните услуги плаќаат вкупен надоместок, кој ја содржи цената на услугата за користење на водата и утврдениот надоместок за користење на водата односно цената на услугата за одведување и пречистување на водата и утврдениот надоместок за испуштање во води. Носителот на дозволата кој обезбедува услуги за снабдување со вода и услуги за одведување и пречистување на вода, преку наплатување на услугите од крајните корисници, искажани во фактурите за извршени комунални услуги, врши наплата и на средствата за плаќање на надоместокот.

Средствата од надоместоците за користење и испуштање на води и вадење на песок, чакал и камен се користат врз основа на Програма за управување со водите, која ја

донаесува Владата на Република. Во Програмите наведени се изворите на приходи, намената на средствата и планираните средства за секоја намена.

Подобласт 1 - Утврдување на надоместокот за водно право и негово евидентирање

Ризик од нецелосно утврдување и евидентирање на надоместокот за водно право.

Подобласт 2 - Наплата на надоместокот за водно право

Ризик од нецелосна наплата на надоместокот за водно право.

Подобласт 3 - Користење на средствата од надоместокот за водно право

Ризик од несоодветно распределување и користење на средствата од надоместокот за водно право преку програмите за управување со води.

Од заклучоците кои произлегоа од прелиминарните истражувања, оценивме за потребно да ја спроведеме ревизијата на успешност.

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата на успешност е спроведена со цел:

- да се даде оценка за “**Ефективноста на донесените политики и преземените мерки и активности од надлежните органи при доделувањето на водното право**“ и

- да се дадат препораки за подобрување на состојбите при управувањето со водите и доделувањето на водното право.

Поглавјето ревизорски наоди ги содржи ревизорските прашања и одговорите на поставените цели утврдени во проблематичните подрачја, утврдените состојби како и препораки кои ревизијата ги дава со цел да се отстранат причините за констатирани неправилности и состојби.

Со ревизијата на успешност констатираме ризични области кон кои ја насочивме ревизијата со цел да дадеме одговор на поставените ревизорски прашања кои се однесуваат на областа водно право.

Основната цел на ревизијата е поставена во следното прашање “Дали донесените политики и преземените мерки и активности од надлежните органи при доделување на водното право обезбедуваат исполнување на целите за достапност на доволно количество квалитетна вода за пиење, заштита, зачувување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси преку намалување на штетните испуштања во водите како и целосно утврдување и наплата на надоместокот за водно право“ како и да се дадат препораки за подобрување на состојбите во областа на доделувањето на водното право.

Со примената на ревизорските техники за обезбедување на соодветни и релевантни ревизорски докази, при вршењето на ревизијата кај субјектите предмет на ревизија, произлего неколку значајни подрачја (ризични области) кои беа предмет на подетално анализирање:

- Правна рамка,
- Стратешки и плански документи,
- Меѓународни документи од областа на животната средина, студии и проекти од областа на водите,
- Институционални капацитети,
- Издавање дозволи за водно право,
- Систем на информирање,
- Мониторинг на водата наменета за консумирање од страна на човекот,
- Востоставување и одржување на потесни и пошироки заштитни зони,
- Мониторинг на испуштање на отпадните води,
- Надзор над спроведување на законот и инспекциски надзор,
- Утврдување на надоместокот за водно право и негово евидентирање,
- Наплата на надоместокот за водно право и

- Користење на средствата од надоместокот за водно право.

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

1. Создадени услови за доделување водно право

1.1. Правна рамка

Управувањето со водите, распределбата, заштитата и зачувувањето на водите, условите и начинот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, водостопанските објекти и нивното стопанисување, како и системот за определување на цените на водните услуги во Република Македонија се уредени со повеќе законски и подзаконски акти.

Законот за водите како основен закон со кој се уредуваат прашања од областа на користењето и заштитата на водите, е донесен во 2008 година, а се применува од 2011 година, со исклучок на одредбите во делот на планирање и организација во управувањето со водите кои се во примена од 2008 година.

Водите согласно Законот за водите, како добра од општ интерес, се во сопственост на Република Македонија и уживаат посебна заштита. Без оглед на правниот режим на земјиштето на коешто се наоѓаат тие не се предмет на правото на сопственост на физички и правни лица. Правните и физичките лица можат да вршат акумулирање, зафаќање, црпење, користење, одведување и испуштање, како и другите дејства врз водите под услови, на начин и во постапка утврдени со Законот за водите.

Заради остварување на јавниот интерес при користењето на водите, се доделува водно право на правните и на физичките лица, врз основа на дозвола за користење на водата и дозвола за испуштање во вода. Доделувањето и остварувањето на водното право не смее да доведе до негативни последици за водите. Со Законот за водите уредена е постапката за издавање дозвола, изменување и дополнување на дозволата, времетраење и престанок на дозволата, ограничување на водното право, промена на дозволата, одземање на дозволата.

Во исто време утврдена е и обврската на министерот за животната средина да донесе поголем број подзаконски акти.

Со извршената ревизија во делот на донесување на подзаконските акти (Прилог 1) предвидени согласно Законот за водите го констатираме следново:

- дел од подзаконските акти не се донесени;
- за одреден број на подзаконски акти постапката за донесување е започната пред неколку години и сеуште не е завршена;
- за одредени одредби од Законот за водите во кои се предвидува донесување подзаконски акти, поради променети околности се планира нивно бришење при донесување на следната измена на законот;

- поради не донесени подзаконски акти согласно Законот за водите од 2008 година, сеуште се применува подзаконска регулатива донесена согласно закони кои не се во важност и тоа:
 - Уредбата за категоризација на водотеците, езерата, акумулациите и подземните води и Уредбата за класификација на водите¹⁰ донесени во 1999 година согласно стариот Закон за водите¹¹ делумно се важечки и тековно се применуваат при издавањето дозволи за водно право. Во 2016 година, донесена е Уредба за класификација на површинските води¹², но истата стапува во сила од 01.01.2019 година. Се уште не е пропишана класификација на подземните води согласно Законот за водите од 2008 година и измените и дополнувањето од 2015 година;
 - сеуште е во важност Правилникот за начинот на определување и одржување на заштитни зони околу извори на вода за пиење од 1983 година, поради тоа што не е донесен Правилник за утврдување на начинот на определување и одржување на потесните и пошироките заштитни зони утврден со Законот за водите од 2008 година. Според добиените информации изготвен е предлог правилник во 2015 година и истиот ќе биде донесен по добивање согласност од останатите надлежни органи;
 - заклучно со октомври 2018 година во примена е Правилникот за безбедност на водата од 2008 година, донесен врз основа на Законот за безбедност на храната и на производите и материјалите што доаѓаат во контакт со храната¹³ од 2002 година и Законот за водите од 1998 година. Во октомври 2018 година, врз основа на Законот за безбедност на храната¹⁴ од 2010 година донесен е нов Правилник за барања за безбедност и квалитет на водата за пиење¹⁵.

Наведените состојби на недонесени/ненавремено донесени подзаконски акти доведуваат до одложување/забавено темпо на примената на законските решенија и тешкотии во нивната имплементација и влијаат на ефективноста на политиките, мерките и активностите при доделување на водното право. Имено пропишаните законски одредби не целосно се исполнуваат и применуваат и не ги даваат очекуваните резултати и во делот на доделувањето на водното право, а особено во делот на издавање на дозволите за доделување водно право, мониторинг на водите, утврдување и наплата на надоместокот за доделено водно право, како и во делот на

¹⁰ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 18/99

¹¹ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 4/98

¹² „Службен весник на Република Македонија“ бр.99 од 20.05.2016 година

¹³ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 54/2002 и 84/2007

¹⁴ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 157/2010, 53/2011, 1/2012, 164/2013, 187/2013, 43/2014, 72/2015, 129/2015, 213/2015, 39/2016 и 64/2018

¹⁵ „Службен весник на Република Македонија“ бр.183/2018.

контрола и надзор над спроведувањето на законот и подзаконските акти и обврските од издадените дозволи.

Неопходно е да се направи оценка на спроведувањето на регулативата за води што ќе придонесе да се добие јасна претстава за состојбите, активностите, надлежностите, финансирањето и управувањето со водите, со што ќе се овозможи да се идентификуваат недостатоците на регулативата и проблемите во нејзиното спроведување и соодветно на тоа да се извлечат заклучоци и да се дадат препораки за нејзино унапредување односно подобрување.

1.2. Стратешки и плански документи

Национална стратегија за води

Националната стратегија за води е еден од основните документи за планирање и развој на управувањето со води во Република Македонија, со кој се определува долгочината политика со која се обезбедува:

- одржлив развој на водите преку задоволување на потребите на сите корисници со квалитетна вода во доволни количства;
- рационално и економично користење на водите;
- заштита на водите од загадување и контрола на загадувањето;
- 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 предлог на Владата на Република Македонија ја донесува Собранието на Република Македонија, за период од 30 години.

Министерството за животна средина во согласност со министерството за земјоделство и шумарство, министерството за економија, министерството за транспорт и врски, министерството за здравство, министерството за внатрешни работи, министерството за одбрана и министерството за локална самоуправа, е надлежно за изработка на Националната стратегија за води и нејзино доставување до Владата на Република Македонија заради разгледување и доставување до Собранието на Република Македонија.

Определбите во Националната стратегија за води задолжително треба да се имаат предвид при изготвувањето на другите стратешки документи со кои се определува политиката и целите на користењето и уредувањето на просторот, целите на развојот на стопанството во Република Македонија, искористувањето на природните ресурси, здравствената заштита, локалниот и регионалниот развој и заштитата на животната средина.

Во преодните и завршните одредби од Законот за водите е уредено дека Националната стратегија за води ќе се донесе најдоцна во рок од една година од денот на влегувањето во сила на законот т.е. требало да се донесе во 2009 година.

Со извршената ревизија констатиравме:

- донесена е Националната стратегија за води (2012-2042) од страна на Собранието на РМ во 2012 година¹⁶ со важност од 30 години т.е. од 2012 до 2042 година. Националната стратегија за води содржи повеќе делови во кои е описана состојбата со површинските и подземните води, водостопанските подрачја, општ преглед и биланс на површинските и подземните води, квалитет на површинските и подземните води и други податоци;
- презентираните податоци за состојбата со водите во Република Македонија се однесуваат за поодминат период т.е. пред 1995 година, кога во голем број мерни станици престанале да се вршат мерења. Со посебно барање во рамки на донаторски проекти обезбедени се ажурирани податоци од мерења за периодот до септември 2008 година;
- Националната стратегија за води е изработена со меѓународна помош и иако во процесот на нејзиното изготвување биле вклучени и информирани научни установи, министерства, невладини организации и други и нацрт документот бил достапен за увид на јавноста, сепак во процесот на прибирање на податоци и информации немало доволна вклученост на институциите и бараните податоци да биле обезбедени соодветно;
- Националната стратегија за води сумира институционални рамки и факти од областа на правната регулатива за водата, како и заклучоци за состојбата на водата со посебно истражување на општите карактеристики на речниот слив, состојбата со користењето на водата, заштитата на водите и заштитата од штетните ефекти од водата и претставува основа за дефинирање на управувањето со водите и следствено донесување и програма на мерки, но истата не содржи конкретни стратешки цели и приоритети, ниту мерки и активности или акционен план и рокови за спроведување на истите.

Водостопанска основа на Република Македонија

Водостопанската основа на Република Македонија исто така е еден од основните документи за планирање и развој на управувањето со води во Република Македонија. Водостопанска основа се донесува заради 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 за води.

Собранието на Република Македонија на предлог на Владата на Република Македонија, треба да ја донесе Водостопанската основа за период од 20 години, а Министерството е надлежно за нејзина изработка. Водостопанската основа на Република Македонија се ревидира, изменува и/или дополнува најмалку на секои десет години, а по потреба и порано и истата треба да биде усогласена со

¹⁶ „Службен Весник на Република Македонија“ бр. 122/12 од 01.10.2012

Просторниот план на Република Македонија. При изготвувањето на долгочините плански документи со кои се уредува развојот на одделни стопански гранки во Република Македонија, како и искористувањето на природните ресурси, задолжително се врши нивно усогласување со Водостопанската основа.

Водостопанската основа треба да содржи податоци за постојна состојба на водите, сегашни и идни потреби за вода, биланс на водите, технички и економски решенија за рационално искористување на водите, за заштита на водите од загадување и за заштита од штетно дејство на водите врз основа на принципите на одржлив развој, временски план за реализација на техничките и економските решенија; долгочини цели за животната средина и програма на мерки за нивна реализација.

Со преодните и завршните одредби од Законот за водите уредено е дека Водостопанска основа на Република Македонија ќе се донесе најдоцна во рок од четири години од денот на влегувањето во сила на законот, односно до 2012 година, а до влегувањето во сила на новата ќе се применува постојната Водостопанска основа на Република Македонија, студиите и другата документација во врска со интегралниот развој на сливот на реката Вардар кои се донесени од надлежни органи, како и катастарот на природните извори, катастарот на бунарите и пумпите и елаборатот за подземните води и водостопанските основи донесени од општините и од градот Скопје.

Со извршената ревизија констатиравме:

- до денот на ревизијата Водостопанската основа на Република Македонија не е донесена, а како главна причина се истакнува немањето обезбедени финансиски средства за нејзина изработка. Имено Министерството како надлежно за управување со водите, преку меѓународни институции има обезбедено средства за подготовкa на планските документи но не и за Водостопанската основа, затоа што се работи за национален документ кој не произлегува како обврска од правото на ЕУ и не може да се обезбедат средства во рамките на ИПА фондовите;
- една од причините за недонесување на Водостопанската основа на Република Македонија е и тоа што донесениот правилник¹⁷ од 2009 година со кој поблиску се пропишува методологијата за содржината, начинот и постапката за изработката, ревидирањето и ажурирањето на Водостопанска основа, предвидува долги и сложени услови за ажурирање на сите аспекти од националните водни ресурси и пропишува процедури за пополнување и претставување на табели со податоци. Според добиените информации, ваквиот

¹⁷ Правилник за Методологијата за содржината, начинот и постапката за изработката, ревидирањето и ажурирањето на водостопанската основа на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија бр.148/2009 година

начин на собирање и презентирање податоци, е несоодветен имајќи ги предвид модерните практики на управување со податоци, особено во однос на SQL бази на податоци и ГИС, како и модели за водно сметководство;

- во 1968 година донесена е Водостопанска основа на СРМ, изработена од страна на тогашните надлежни институции¹⁸. Водостопанската основа е преземена од претходно надлежното Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство. Документот е во хартиена форма, се состои од повеќе делови кои содржат текстуален дел, табеларен дел со податоци од извршени мерења, како и графички и картографски прикази и истиот до донесување на Законот за водите во 2008 година не е ажуриран, изменет или дополнет. Иако постојната Водостопанска основа е со истечена важност повеќе од 25 години, истата е вклучена во Просторниот план на Република Македонија до 2020 година и се користи како единствен долгорочен плански документ за управување со водите;
- иако не е изработена и донесена Водостопанска основа на Република Македонија согласно Законот за водите од 2008 година, во 2013 година Собранието на Република Македонија донело измена на Водостопанската основа за акумулација Бучин, а во 2016 година измена и дополнба на Водостопанската основа за акумулација Јагмулар на река Брегалница, повикувајќи се на одредбите од член 64 од Законот за водите;
- до хармонизацијата на законодавството во 2008 година, Водостопанската основа од 1968 година била основен долгорочен плански документ. Со донесувањето на новиот Закон за води е овозможено создавање на услови за постоење на два долгорочни плански документи (Стратегија и Водостопанска основа) и еден среднорочен плански документ (Планови за управување со речни сливови – вкупно 4). Ова доведува до дуплирање на планските документи затоа што се задржува дел од постојниот систем, а истовремено се прифатени и новите барања кои произлегуваат од правото на ЕУ. Водостопанската основа е дефинирана како долгорочен плански документ и се однесува на плански период од 20 години, додека Рамковната директива за води од ЕУ регулативата предвидува Плановите за управување со речен слив да се прават на секои 6 години, што доведува Водостопанската основа во ниту еден момент да не биде усогласена со плановите за управување со речни сливови;
- заради надминување на состојбата и намалување на бројот на плански документи во областа на управување со водите и заради усогласување со правото на ЕУ, во рамките на ИПА Проект¹⁹ од страна на Министерството разгледана е можноста за изменување и дополнување на Законот за водите во

¹⁸ Републички завод за водостопанство во соработка со Републички хидрометеоролошки завод, Завод за рибарство, Економски институт, Хидроелектропроект и голем број научни и стручни соработници.

¹⁹ „Техничка помош за зајакнување на институционални капацитети за апроксимација и имплементација на законодавството за водите во областа на водите“

насока на интегрирање на Водостопанската основа во Националната стратегија за води. Овој предлог не бил прифатен од други засегнати институции.

Имајќи предвид дека постојната Водостопанска основа е донесена пред половина век, а во меѓувреме се настанати голем број промени во фактичката состојба и се направени многу измени во националното законодавство, не е овозможено исполнување на интегрирано планирање и спроведување на програмите и мерките за заштита на животната средина.

Планови за управување со речни сливови

Плановите за управување со речни сливови претставуваат основни документи за планирање и развој на управувањето со води во Република Македонија. За секој речен слив се изработува план за управување со речен слив за период од шест години. Плановите се изработуваат во согласност со Водостопанската основа на Република Македонија, а ги донесува Владата на Република Македонија на предлог на министерот за животната средина. Управувањето со речните сливови го врши Министерството преку свои организациони единици - одделенија, формирани посебно за секое подрачје на речен слив.

Плановите за управување со речен слив треба да се донесуваат во рок од шест години од денот на влегувањето во сила на Законот за водите и се ревидираат, изменуваат и дополнуваат најмалку на секои шест години, а по потреба и порано. Измените и дополнувањата на планот за управување со речниот слив ги усвојува Владата на Република Македонија, на предлог на министерот за животната средина. Со преодните и завршните одредби од Законот за водите е уредено дека до донесувањето на плановите за управување со речен слив ќе се применува постојната Водостопанска основа.

Планот за управување со речен слив треба да содржи 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 и 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, економска анализа за користењето на водите, програма на мерки заради постигнување на целите на животната средина, подетални програми и планови за управување со водите на речните сливови, листа на органи и институции надлежни за водите во речниот слив и подсливовите и други податоци.

При изработката на плановите за управување со речен слив, треба да се земаат предвид мислењата на Советот за управување со подрачјето на речен слив. Плановите за управување со речниот слив треба да се спроведуваат преку издавање дозволи и преку други инструменти определени со овој закон. Органите и

институциите кои имаат права и обврски во однос на управувањето со водите во речниот слив, се должни да работат согласно со плановите за управување со речните сливови.

Со извршената ревизија констатирајме:

- за донесување на плановите за управување со речни сливови донесени се повеќе подзаконски акти²⁰, но не е донесен ниту еден План за управување со речен слив. Со Одлука за определување на границите на подрачјата на речните сливови е утврдено дека постојат четири сливни подрачја и тоа: слив на река Вардар, река Струмица, река Црн Дрим и река Јужна Морава;
- не се донесени одлуки за формирање на Советите за управување со подрачјето на речен слив, иако за истите се обезбедени номинации од надлежните институции, за што во текот на 2016 година е доставена и соодветна информација со предлог одлука до Владата на Република Македонија;
- изработката на планови за управување со речен слив бара стручна експертиза за воведување и имплементирање на нови стандарди и услови за квалитет, во согласност со европските барања и за истото се потребни значајни финансиски средства. Поради тоа изработката на плановите се спроведува со меѓународна помош согласно рамковната директива за води. Подготовката на плановите е во тек.
- Статусот на изработката на плановите за управување со речни сливови е следна:
 - Планот за управување со сливот на река Струмица и Планот за управување со дел од слив на река Вардар, подслив Брегалница се целосно подгответи;
 - подготовката на Планот за управување со сливот на реката Црн Дрим се очекува да заврши до крајот на 2018 година;
 - изработката на Планот за управување со сливот на река Вардар се очекува да заврши до средината на 2019 година, а досега се изработени иницијалните елементи;
 - планот за управување со сливот на Преспанско Езеро е подгoten и во тек е негово спроведување и истиот претставува дел од сливот на реката Црн Дрим;

²⁰ Правилник за содржината и начинот на подготвување на плановите за управување со речните сливови; Правилник за методологијата за проценката на речните сливови; Правилник за содржината и начинот на подготвување на програмата на мерки; Правилник за содржината и начинот на подготвување на информациите на картографските прикази за активностите за мониторинг на водите; Уредба за составот, начинот на учество, како и начинот на номинирање на претставниците во советите како и начинот на работата на Советите за управување со речен слив и Уредба за определување на границите на подрачјата на речните сливови.

- до донесување на плановите за управување со речни сливови, при издавањето на дозволите за водно право се применуваат постојните плански акти вклучувајќи ја Водостопанска основа од 1968 година, а за постигнување на целите на животната средина се имаат предвид барањата на Уредбите за класификација и категоризација на водите, заради запазување на критериумите за квалитет на водата која се испушта во водното тело реципиент.

Утврдената состојба на недонесени основни плански документи, отсуство на утврдени стратешки цели и приоритети во управувањето со водите, користење на податоци од застарени плански документи при издавањето на дозволите за водно право влијае на обезбедување соодветни мерки и активности за остварување на целите на заштита и унапредување на водните ресурси и нивно рационално искористување.

1.3. Меѓународни документи од областа на водите

Милениумски развојни цели и Цели за одржлив развој на Обединетите Нации
Милениумските развојни цели се осум меѓународни развојни цели за коишто сите 192 земји-членки на Обединетите Нации и најмалку 23 меѓународни организации се договориле да ги постигнат до 2015 година. Целта меѓу другото е обезбедување одржливост на животната средина и во тие рамки преполовување на процентот на население без одржлив пристап до безбедна вода за пиење како и основна санитација до 2015 година. Во 2015 година се заменети со Цели за одржлив развој(ЦОР)²¹ кои треба да се постигнат до 2030 година. Една од целите е и да се обезбеди пристап и одржливо управување со вода и санитарни услови за сите.

Во однос на степенот на реализација на поставените цели во Република Македонија, со ревизијата утврдивме:

- Република Македонија зема учество на доброволна основа во чии рамки е изготвен еден Извештај²² во 2009 година, кој содржи податоци за состојбата со снабдување со безбедна и квалитетна вода за пиење и пристап на населението до системи за канализација во Република Македонија, врз основа на податоците од Пописот на населението од 2002 година;
- во ноември 2015 година, со одлука на Владата на Република Македонија усвоени се Целите за одржлив развој. При тоа предвидено е преку консултативен процес со агенциите на Обединетите нации во земјата, да се

²¹ SDG-Sustainable Development Goals

²² Извештај на Република Македонија за напредокот во остварувањето на Милениумските развојни цели од 2009 година

утврдат приоритети и локализација на целите и идентификација на рамка за следење;

- по одржана консултативна работилница во ноември 2016 година, со релевантните институции и изготвена е драфт Стратегија на Република Македонија за Целите за одржлив развој²³;
- министерството како национален координатор за следење на остварувањето на целите и утврдување на индикаторите има одредени тешкотии за прибирање на потребните податоци од останатите надлежните институции, кои или не ги доставуваат или со задоцнување ги доставуваат бараните податоци;
- Законот за водите и другите закони кои уредуваат прашања од областа на водите во Република Македонија, генерално се насочени односно се придружуваат кон глобалните цели за одржлив развој во областа на водите т.е. обезбедување чиста вода за пиење и санитетски услови за сите.

ЕУ директиви од областа на водите

Република Македонија е во процес на пристапување кон Европската Унија, а членството обврзува примена на законодавството на ЕУ, во кое спаѓаат и директивите во секторот води.

Во Законот за водите од 2008 година содржани се барањата од повеќе директиви од областа на управувањето со водните ресурси и тоа:

- Рамковната директива за води (2000/60/EC),
- Директивата за вода за пиење (98/83/EC),
- Директивата за пречистување на урбани отпадни води (91/271/EEC).

За спроведување на директивите, неопходно е надлежните органи, согласно делокругот на работа, целосно да ги извршуваат активностите во однос на подготовката на плановите, за издавање дозволи за водите, мониторинг (собирање, обработка и управување со податоци за квалитетот на водата за пиење, испуштањата отпадни води), информирање на јавноста и размена на информации со другите органи и претставници и агенции на ЕУ.

Имајќи ги предвид постојните капацитети на институциите на централно и локално ниво, како и недореченостите во законската регулатива овој процес е отежнат.

Барањата од Директивата за вода за пиење кои во најголем дел се однесуваат на мониторинг и на постапки неопходни да се преземат во случај на непочитување на стандардите за квалитет, целосно се уредени со националното законодавство и во тој процес се инволвирали повеќе институции. Институтот за јавно здравје, Државниот санитарен и здравствен инспекторат и Агенцијата за храна и ветеринарство се задолжени да ги координираат своите активности, активностите на општините и на јавните комунални претпријатија.

²³ Macedonia Draft SDG#6 Strategy

Барањата на Директивите за издавање дозволи се усогласени со националното законодавство со кое прецизно се утврдени условите што треба да ги исполнуваат подносителите на барање за издавање на дозвола. Меѓутоа во пракса, поради неисполнување на потребните услови за издавање дозвола, пред се немање соодветна проектно-техничка документација голем број јавни претпријатија немаат добиено дозволи и услугите за водоснабдување со вода за пиење и собирање и одведување на урбани отпадни води ги вршат нерегулирано.

Преку постепеното прифаќање и спроведување на ЕУ Директивата за урбани отпадни води во Македонија, се очекува до 2025 година, 90% од населението да биде приклучено на канализациона мрежа која ќе ја однесе водата до системи за пречистување.

Наведените состојби упатуваат на тоа дека иако националното законодавството во областа на управување со водите е усогласено и насочено кон остварување на Целите за одржлив развој на Обединетите Нации и усвојување на ЕУ директивите од областа води, поради неговата недоволна имплементација се доведува во прашање и остварувањето на целите и имплементацијата на директивите.

Студии и проекти од областа на водите

Управувањето со водите претставува збир на комплексни активности и мерки кои се спроведуваат на интегриран и сеопфатен начин и за истото потребно стручно знаење и систематско собирање и обработка на податоци за воведување и имплементирање на нови стандарди. Во услови на недоволно капацитети на надлежните органи за обезбедување на потребните финансиски, материјално-технички и кадровски ресурси, во изминатиот период реализирани се повеќе проекти и изработени се студии со помош на средства обезбедени преку меѓународни проекти и преку ИПА фондови.

Според објавените податоци на веб страната на Министерството за тековни донаторски проекти во секторот Води, во тек е реализација на повеќе проекти:

- “Програма за интегрирано управување со водни ресурси во сливот на реката Брегалница“, вкупна вредност 5,27 милиони швајцарски франци;
- Регионален проект “Зачувување и одржливо користење на биолошкиот диверзитет во Преспанското, Охридското и Скадарското Езеро“, вкупна вредност 2 милиони евра;
- Регионален проект “Адаптација врз климатските промени во Западен Балкан“, вкупна вредност 2 милиони евра;
- Проект за Имплементација на Планот за управување со Преспанското Езеро, вкупна вредност 5 милиони швајцарски франци;
- Проект „Заедничко управување на проширенот Дримски Басен“, вкупна вредност 4.5 милиони долари;
- Проект “Управување со сливот на реката Струмица“, 400 илјади швајцарски франци.

Во рамки на Оперативна програма на ЕУ за регионален развој 2007-2013 година, започнат е Проект “Изработка на Национална студија за води,” финансиран од Европската Унија²⁴. Целта на проектот е да му помогне на Министерството:

- да изработи ефективни и сеопфатни политики за управување со водите кои ги штитат националните водни ресурси во однос на количина, квалитет и одржливо користење на водите од страна на операторите и другите национални засегнати страни;
- да се заштити животната средина од несакани последици од урбани отпадни води преку нивно собирање и пречистување, пред нивно испуштање,
- да се обезбеди безбедна вода за пиење и зголемување на капацитетот за управување со водите.

Од страна на ангажираниот консултант во 2017 година изгответи се три извештаи.

Освен тековните, во изминатиот период направени се најмалку 25 големи студии финансиирани со меѓународна помош, во врска со управувањето со водните ресурси на национално и/или регионално ниво.

Голем дел од реализираните проекти биле со цел институционално зајакнување на капацитетите на Министерството, но поради недоволната кадровска екипираност и материјално техничка опременост на секторот Води, Министерството не успеало да го имплементира пренесеното знаење и бројните податоци кои поминале во изминатиот период. Кон ова придонесуваат и изгответите извештаи од страна на консултантите кои не секогаш содржеле јасни практични упатства за подобрување на состојбите заради постигнување ефективен систем за управување со водите.

Наведените состојби упатуваат на констатацијата дека и покрај значителните вложувања од страна на меѓународните агенции за поддршка на секторот води во Република Македонија во последните две децении, како и значителни инвестиции за градење капацитети, Министерството не успеало да ги имплементира и користи резултатите, импликациите и препораки од многуте студии, ниту пак да утврди јасни, координирани и конзистентни политики со цел постигнување на целите на управувањето со водите.

1.4. Институционални капацитети

Институционални капацитети на централно ниво

Министерството за животна средина и просторно планирање има водечка улога во управување со води, со обврски и улога за координација во сите аспекти од управувањето со води опфатени со Законот за води, коешто вклучува сèвкупен

²⁴ EuropeAid/136505/IH/SER/MK со наслов „Развивање на генералната цел за води и отпадни води“

надзор на спроведувањето на Законот за водите и надзор над општините. Министерството има директни надлежности во планирањето и имплементацијата на управувањето со водите. Министерството е одговорно за изработка на Националната студија за води, Водостопанската основа, Плановите за управување со речни сливови и за стратешка оценка на водните планови. Во однос на имплементацијата, Министерството има водечка улога во управувањето со речните сливови, коешто опфаќа заштита на водите од загадување, подготовкa и раководење со активности за мониторинг, издавање дозволи поврзани со вода, идентификување на отстапувања во квалитетот на водата, воспоставување и водење на водната книга и на катастарот на загадувачи на водите, информирање на јавноста и дефинирање на содржината на извештаите. За сите наведени активности задолжен е Секторот за води во Управата за животна средина, орган во состав на Министерството.

Со извршената ревизија и спроведените интервјуа со одговорните лица во Секторот за води констатиравме:

- Со отпочнување на примената на новиот Закон за водите во 2011 година извршено е пренесување на надлежноста над областа води од Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство на Министерството за животна средина и просторно планирање и формиран е Секторот Води со што е наследена несредена состојба во областа. Имено наследени се издадени вкупно 20-30 дозволи за водно право, иако во пракса има многу поголем број корисници на вода за различни намени. При тоа корисниците воопшто не биле информирани, а уште помалку задолжени да обезбедат дозволи за користење на вода и да плаќаат надоместок за истото. Во периодот од 2011 годни постигнат е напредок во бројот на издадени дозволи на корисниците на водно право;
- Според добиените информации од одговорните вработени во Секторот за води, во секторот годишно пристигаат и се обработуваат околу 1.000 барања по повеќе основи, при што не сите се однесуваат на барања за издавање на дозволи за водно право за користење на води и за испуштање во води. Имено од Секторот за води се покренуваат постапки за доделување на концесија за користење на вода, се бараат мислења за водостопански согласности, иницијативи за започнување на постапки за доделување на концесија за вршење на детални геолошки истражувања на минерални сировини, согласности за експлоатација на минерални сировини, мислења потребни за изработка на урбанистички планови и давање согласности за утврдување на правен статус за бесправно изграден објект на општините, мислења за оперативни планови за заштита и спасување од поплави, како и информации за реализирани активности од Акциониот план за чистење и уредување на речните корита и други барања;

- имајќи го предвид големиот број на вкупни барања, вклучително и на барања за издавање дозволи за водно право, како и на комплексноста на постапката за издавање на дозволите, постојниот број на вработени во одделението за водни права од 7 вработени не е доволен, поради што се вклучуваат и вработените од другите одделенија (надлежни за управување со речните сливови и за планирање и развој) во секторот. Исто така причина за ваквата состојба е и што се уште не се изготвени плановите за управување со речните сливови;
- Секторот за води не располага со сопствен буџет и доволни и соодветни материјално технички средства за вршење на надлежноста (возила за теренски посети, информатичка опрема и софтверска апликација).

Наведеното влијае Секторот да нема доволно капацитети за целосно исполнување на големиот број утврдени надлежности, што упатува на потребата од преземање на одредени мерки и активности со кои ќе се утврди соодветна организациона форма и ќе се обезбедат соодветни материјални и кадровски ресурси со крајна цел зајакнување на институционалните капацитети и унапредување на системот за управување со водите.

Државниот инспекторат за животна средина е надлежен за инспекциски надзор над спроведувањето на Законот за водите, Законот за животната средина, Законот за утврдување на цени на водните услуги и други закони од областа на животната средина. Инспекцискиот надзор се врши од страна на водостопански инспектори и инспектори за животна средина.

Со извршената ревизија констатиравме дека согласно наведената законска регулатива, инспекцискиот надзор над работењето на јавните претпријатија, водостопанските објекти и постројки, хидросистемите, корисниците на вода за одгледување риби, за производство на електрична енергија и други, досега го врши еден водостопански инспектор за цела територија на Република Македонија. Според добиените информации во тек е процедура за измени и дополнување на Актот за систематизација на Државниот инспекторат за животна средина со што се предвидува зајакнување на капацитетите со уште два водостопански инспектори. Повеќегодишниот период на вршење на инспекциски надзор од страна на еден водостопански инспектор во државата, влијае на опфатот на субјекти и ефикасноста во вршењето на инспекциски надзор.

Институционални капацитети на локално ниво

Единиците за локална самоуправа, согласно Законот за водите, меѓу останатото се надлежни да обезбедат развивање и одржување на ефикасен и економичен систем за водоснабдување со вода за пиење во доволни количини и според барањата до сите корисници, како и собирање, одведување и пречистување на отпадните води на

нивното подрачје, нивно соодветно третирање, подобрување и проширување на канализационите системи. Заради вршење на горенаведените работи, единиците на локална самоуправа основаат јавно претпријатие за вршење на комунални дејности за водоснабдување и снабдување со вода за пиење и за одведување и пречистување на отпадните води.

Снабдувањето со вода за пиење, како и одведувањето на урбани отпадни води во реципиентот се дејности од јавен интерес. Согласно Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, давателот на услугата е должен на корисниците на услугата да им обезбеди трајно и непрекинато снабдување со здравствено исправна и чиста вода за пиење преку изградениот водоснабдителен систем, како и одведување на урбантите отпадни води преку изградениот канализационен систем.

Согласно Законот за комуналните дејности, општините поблиску го пропишуваат начинот на организирање и вршење на комуналните дејности, како и начинот на користење на комуналните услуги. Давателот на комуналната услуга е должен давањето на комуналните услуги да го врши постојано и квалитетно и да ги одржува во функционална и исправна состојба објектите, опремата и уредите.

Со извршената ревизија на општините и јавните претпријатија опфатени со посета и/или одговор на прашалници, увид во донесените акти и другата доставена документација ги констатирајме следните состојби:

- Советите на општините за дел од опфатените јавните претпријатија донеле одлуки за пренесување на правото на користење и управување со водоснабдителен и канализациски систем за градот и за дел од населените места на подрачјето на општината. Вакви одлуки за управување со водоснабдителен систем немаат донесено Советот на Град Скопје, Советите на општините Тетово, Дебарца, Виница и Градско, а за управување со канализациски систем одлуки немаат донесено Советот на Град Скопје, Советите на општините Крушево, Тетово, Карбинци, Виница, Кичево и Градско. Општините Карбинци и Кочани имаат посебни одлуки за комунален ред од 1998 година;
- градовите и дел од населените места на подрачјето на опфатените општини се снабдуваат со вода за пиење од водоснабдителни системи во надлежност на општините/јавните претпријатија. Има населени места кои се снабдуваат со вода за пиење од сопствени системи за снабдување со вода, селски извори, бунари, каптажи, селски чешми или маалски нестандардни водоводи изградени од самото население и за чие функционирање одговорноста е на т.н. режиски одбори или месни заедници, кои не се согласуваат да ги преотстапат на управување и стопанисување на јавното претпријатие и со тоа да обезбедат безбедна вода за пиење;

- канализациони системи за собирање и одведување на урбани отпадни води на подрачјето на опфатените општини има за градовите и за дел од населените места, а населените места што не се опфатени користат сопствени канализациски системи или за отпадните води користат септички јами. Општина Новаци нема ниту еден канализационен систем за населените места на подрачјето на општината;
- најголемиот дел од постојните водоснабдителни и канализациони мрежи се изградени пред повеќе децении и се наоѓаат во лоша состојба. Во годишните програми за работа на јавните претпријатија перманентно се предвидуваат средства за изградба на нови и реконструкција на постојните мрежи преку замена на цевки, приклучоци и друго.

Согласно податоците од бизнис плановите за водни услуги на јавните претпријатија од 2017 година, одговорените прашалници и останата документација, за вкупно 1.399.141 жители на подрачјата на опфатените општини, покриеноста со услуги од јавните претпријатија е како што следува:

- 91,28% од населението добива услуги за водоснабдување со вода за пиење од водоснабдителните системи со кои управуваат јавните претпријатија. Останатото население од 117.529 жители, односно 8,72% се снабдува со вода за пиење од сопствени водоснабдителни системи, бунари, каптажи, селски чешми и други изворишта на вода. Висок процент на снабдување на населението од сопствени водоснабдителни системи и други извори има во општините Тетово и Гостивар со 42,42% односно 24,17% од вкупниот број жители во општината.
- услуги за собирање и одведување урбани отпадни од јавните претпријатија добиваат 81,78% од вкупниот број жители на подрачјата на опфатените општини.
- во однос на пречистување на отпадните води, само 142.834 жители добиваат услуги од јавните претпријатија што изнесува 10,60% од вкупниот број жители од опфатените општини, односно пречистување на отпадни води и функционални пречистителни станица за отпадни води заклучно до 2017 година има во градовите Куманово и Берово. Пречистителната станица во Куманово функционира од 2006 година и обезбедува пречистување на отпадни води за 96.502 жители (83,91%) од вкупниот број жители на општината, во Берово е во функција од 2010 година и обезбедува пречистување на отпадни води за 8.425 жители (65,25%) од вкупниот број жители во општината;
- за останатите градови и населени места состојбите со третман на отпадните води до август 2018 година се следни:
 - во Градот Скопје во тек е изготвување на физибилити студија и подготовкa на техничка документација за спроведување постапка за изградба на Централна пречистителна станица за градот, која е предвидено да биде лоцирана во село Трубарево и на која ќе бидат поврзани двата главни

колектори на левиот и десниот брег на реката Вардар, односно магистралната и секундарната улична фекална канализација од дел од општините: Горче Петров, Карпош Центар, Чаир, Бутел, Шуто Оризари, Гази Баба, најголемиот дел општината Аеродром (со исклучок на село Долно Лисиче) и поголемиот дел од Општина Кисела Вода (со исклучок на населбата и село Драчево). Досега изградена е само пречистителна станица север Горче Петров – Волково и истата треба да биде предадена на стопанисување на ЈП Водовод и канализација Скопје од страна на Министерство за животна средина и просторно планирање и Општина Горче Петров. Изградена е пречистителна станица Сарај – за село Сарај и населените места во оваа општина, кој не е предадена на јавното претпријатие и не е во функција, а планирана е пречистителна станица во Драчево (нас. Драчево и с. Драчево с. Долно Лисиче, с. Студеничани, с. Морани и с. Батинци);

- во општина Битола има една пречистителна станица во населено место Кукуречани која обезбедува пречистување на отпадни води за 934 жители (1,01%) од вкупниот број жители на општината. Во тек е постапка за распишување тендер за избор на изведувач на пречистителна станица и колекторски систем за градот;
- за отпадните води од Охрид и Струга во 80-тите години од минатиот век изградени се колектор и пречистителна станица лоцирана во село Враништа, но поради нередовно одржување честопати истата не работи и дел од фекалиите директно се испуштаат во реката Црн Дрим. Од друга страна, според добиените информации од надлежните во општина Охрид и МЈП Проаква Струга, подолго време се јавуваат различни проблеми на колекторскиот систем, односно поради недоволен капацитет на истиот и дефекти, како и поради тоа што не се одделени канализационата и атмосферската мрежа доаѓа до изlevање на овие води во Охридското езеро. Со студија на консултантот YICA од 2015 година лоцирани се сите недостатоци на колекторскиот систем и утврдено е дека има потреба од ревитализација на истиот преку преземање низа активности во насока на зголемување на капацитетот на примарната мрежа и намалување на потрошувачка на електрична енергија. Надлежните во општините Охрид и Струга сметаат дека немаат капацитет за решавање на ова важно прашање и предлагаат Владата на Република Македонија со Одлука да го преземе управувањето со колекторскиот систем и неговото ревитализирање, а Министерството за животна средина да направи анализа на студијата на YICA, со која е проценето дека се потребни 52 милиони евра за санација на колекторскиот систем или да направи ново испитување за натамошно одржливо и економски оправдано користење на колекторскиот систем;

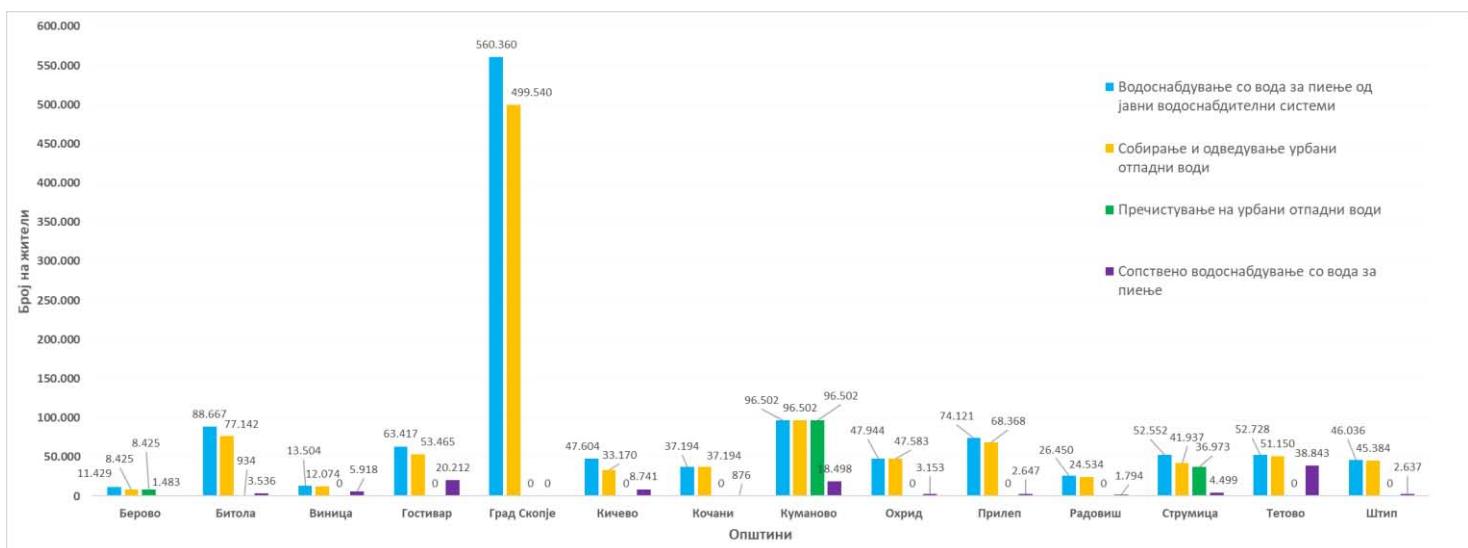
- нови пречистителни станици има во Струмица, пуштена во употреба во декември 2017 година и во Кичево, Прилеп, Гевгелија и Радовиш, пуштени во пробна работа во 2018 година. Изградбата на овие пречистителни станици е инвестирана во рамки на проект²⁵ од ИПА фондовите на ЕУ, во соработка со општините и Министерството, истите не се формално предадени на управување на јавните претпријатија од страна на Советот на општините, ниту е предадена документацијата за нивната изградба;
- во тек е изградба на пречистителна станица со колекторски систем за отпадни води во Кочани чија изградба треба да заврши до крај на 2018 година;
- за Штип изработена е техничка документација за изградба на пречистителна станица во рамки на ИПА проект, постапката е во тек;
- за Тетово во тек се подготвки за изработка на документација за изградба на пречистителна станица,
- во дел од помалите општини Кратово, Лозово, Ресен, Градско, Македонски Брод и Дојран има постари пречистителни станици кои функционираат со потешкотии поради застарена технологија и недоволно финансиски средства за одржување;
- во останатите опфатени општини, Гостивар, Виница, Крушево и Дебрца не се врши пречистување на отпадни води и не е отпочната постапка за изградба на колекторски систем и пречистителна станица.

Состојбата на покриеност на населението со услуги од јавните претпријатија за водоснабдување со вода за пиење, собирање, одведување и пречистување на урбани отпадни води, како и снабдување на населението со вода за пиење од сопствени водоснабдителни системи и други изворишта на вода²⁶ е прикажана со следниот графички приказ:

²⁵ ИПА Проект за Национална студија за води, во која се идентификувани потребите и рамката за подобрување на системите за одведување, собирање и третирање на отпадните води во Република Македонија.

²⁶ Податоците во графичкиот приказ се преземени од Бизнис плановите за водни услуги за период 2018-2020 на јавните претпријатија изгответи во 2017 година

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“



Од добиените информации од одговорените прашалници, како и интервјуата со одговорните лица во јавните претпријатија и општините во врска со прашањето за состојбата со материјално технички и финансиски средства и кадровска екипираност во јавните претпријатија, ги констатирајме следните состојби:

- повеќето од јавните претпријатија немаат доволно материјално технички средства односно не располагаат со доволна и соодветна опрема (инструменти за мерење на протокот на вода, количеството и квалитетот на водата);
- вработените во помалите јавни претпријатија во поглед на бројот и стручноста не се доволни за навремено и квалитетно вршење на работните задачи, а во поголемите јавни претпријатија иако е доволен бројот на вработените, нема можност за прераспоредување на стручниот кадар согласно потребите на дејноста, што во голема мера се должи на постојната законска регулатива. Имено Законот за административни службеници и Законот за вработени во јавниот сектор ги третира вработените во јавните претпријатија како административни службеници/даватели на јавни услуги и подлежат на согласност од централната власт при вработување и распоредување и истите по однос на овие прашања не се компатибилни со Законот за јавните претпријатија и Законот за комунални дејности со кои се уредува начинот на вршење на дејноста на јавните претпријатија;
- дел од јавните претпријатија имаат сопствени опремени лаборатории и инструменти за мерење на квалитетот на водата, но истите не се акредитирани, освен јавното претпријатие од Град Скопје кое има акредитирана лабораторија за неколку видови анализи;
- поради нецелосна и ненавремена наплата на водните услуги и високи износи на застарени неплатени обврски по повеќе основи, повеќето јавни

претпријатија се во лоша финансиска состојба, имаат намалена ликвидност и солвентност и со години работат со блокирани сметки.

Наведените состојби упатуваат на тоа дека општините и јавните претпријатија основани од општините немаат обезбедено доволни и потребни услови за непречено, целосно, навремено и ефикасно функционирање и извршување на дејноста. Имајќи ги предвид наведените состојби во делот на покриеност со услуги на јавните претпријатија, особено што во повеќето општини во досегашниот период за најголемите градови не се изградени колекторски системи за отпадните води и пречистителни станици за нивно соодветно третирање пред испуштањето во реципиентот, најголем дел од урбаните отпадни води во државата се уште се испуштаат без претходно пречистување. Наведеното не е во согласност со стандардите за ограничување на емисиите, испуштањата се вршат без дозвола, надвор од регулаторниот режим на контрола, што влијае на здравјето на граѓаните, квалитетот на нивното живеење и на животната средина.

Совет за јавно здравје

Согласно Законот за јавно здравје, општините треба да формираат Совет за јавно здравје составен од пет члена од кои четири члена се претставници на општината и еден член е претставник од центарот кој го покрива подрачјето на општината од областа на јавното здравје. За подрачјето на градот Скопје треба да се формира Совет за јавно здравје на градот Скопје составен од 13 члена од кои по еден претставник од општините кои влегуваат во составот на градот Скопје, два члена од Центарот за јавно здравје на градот Скопје и три члена независни експерти од областа на јавното здравје. Советите за јавно здравје ги проучуваат прашањата и политиките во областа на јавното здравје, изготвуваат мислења, даваат иницијативи и/или предлози до органите на општините.

Врз основа на информациите од одговорените прашалници и презентирана документација, констатираме дека мал број општини формирале Совет за јавно здравје, комисија или друго работно тело, заради остварување на активности од интерес за јавното здравје, вклучувајќи и прашања во врска со снабдување со здравствено исправна вода за пиење и одведување на урбанизираниот отпадни води на начин кој ќе обезбеди заштита од негативните ефекти од нивното испуштање. Имено Советите на општините Берово и Велес формирале Совет за јавно здравје во 2013 година, чиј мандат од 4 години е истекен во септември 2017 година, во Битола е формиран Совет за јавно здравје во декември 2017 година, а во Струмица во 2011 година и нов Совет во 2018 година. За формирање на Совет за јавно здравје на Град Скопје испратени се барања за номинирање на членови до сите 10 општини во градот од кои се уште не се предложени членови.

Национален Совет за води и Совет за управување со подрачје на речен слив

Заради разгледување на прашањата за управување со водите, усогласување и координирање на различните потреби и интереси, како и заради предлагање на различни мерки за зачувување, заштита и постојано подобрување на режимот на водите на територијата на Република Македонија, Законот за води предвидува основање Национален совет за води како советодавно тело. Членовите на Советот се избираат од редот на истакнати научни и стручни лица од областа на управувањето на водите и од сродни области и од здружение на корисници на вода. Мандатот на Претседателот и членовите на Советот е три години без право на повторен реизбор, освен за претставникот од министерство за транспорт и врски на кого што мандатот е во траење од една година.

Советот има обврска да разгледува и дава мислење за предлог на законите и другите прописи со кои се уредуваат прашањата од областа на управување со води и за нивно спроведување, за нацртот на националната стратегија за управување со води, нацртот на Водостопанска основа на Република Македонија и нацртот на плановите за управување со речен слив, за потребата за измени и дополнувања на Водостопанска основа на Република Македонија и на плановите за управување со речен слив и други прашања.

Заради изработка и следење на спроведувањето на Планот за управување со речен слив, како и заради давање на мислења и предлози околу приоритетите на управувањето со водите, Владата на Република Македонија на предлог на министерот за животната средина, за секое подрачје на речен слив, треба да формира Совет за управување со подрачјето на речен слив. Во Советот треба да членуваат номинирани претставници на: Управата за животната средина, Министерството за земјоделство, Министерството за здравството, Министерството за транспорт и врски, единиците на локална самоуправа, здружение на потрошувачите, водостопанства, претставници на водните заедници, вршители на услуги за водоснабдување и одведување и третман на отпадни води и други корисници на вода, индустријата, невладините организации, советот за управување со делови од подрачје на речен слив и други засегнати страни.

Бројот на членовите за секој од Советите по речен слив, како и составот и начинот за учество, начинот на номинирање на претставниците во Советот, како и начинот на работа, се утврдени со Уредба²⁷ донесена во 2013 година.

Со извршената ревизија констатираме дека:

²⁷ Уредба за составот, начинот на учество, како и начинот на номинирање на претставниците во Советите за управување со подрачјата на речните сливови и Советот за управување со делови од подрачјето на речен слив, како и начинот на работа („Службен Весник на Република Македонија“ бр. 106/13)

- Во 2009 година со Одлука на Владата на Република Македонија²⁸ формиран е Национален совет за води, составен од девет члена со претставници од повеќе надлежни институции. Со извршената ревизија констатиравме дека мандатот на членовите е изминат пред 6 години, а во меѓувреме не е формиран нов совет, а како причина се истакнува тоа што надлежните институции немаат доволно стручни кадри за номинација кои би биле доволно компетентни за учество во работата на Националниот совет за води;
- Министерството во изминатиот период доставило предлог барања до сите релевантни институции и органи да номинираат свои членови кои ќе учествуваат во работата на Советите по речен слив и тоа поединечно за сливот на река Вардар, за сливот на река Црн Дрим и сливот на река Струмица. Иако се номинирани претставници од институциите, се уште не е донесена одлука за формирање за одделните совети.

Наведената состојба на неформирани одделни Совети за управување со речни сливови и Национален совет за води, како и Совети за јавно здравје влијае да не биде обезбеден систем во кој при донесување на одлуките за распределба, заштита и користење на расположливите водни ресурси, ќе се земат предвид потребите на населението и другите корисници на вода и истовремено би се обезбедило и учество на сите заинтересирани страни на подрачјето или на делот од подрачјето од сливот, при донесување на стратешки и плански одлуки со кои се определува идната евентуална алокација на водните ресурси и мерките за нивна заштита или заштита од нив.

2. Доделување на водно право

2.1. Издавање дозволи за водно право

Користењето на водите меѓу другото ги опфаќа и активностите на зафаќање и црпење на површинските и на подземните води за консумирање од страна на човекот, и активности на одведување и испуштање на водите. Користењето на водите се врши во обем, под услови и на начин определени со Законот за води и во согласност со актите донесени врз основа на истиот закон. При тоа треба да се води сметка водата да се користи рационално и економично, на урамнотежен и праведен начин во согласност со начелата за одржливо управување со водата, а при испуштањето на искористените води да не се предизвикаат штетни дејства врз водите и врз другите медиуми и области на животната средина.

Заради остварување на јавниот интерес при користењето на водите, како и заради остварувањето на правата и обврските на правните и на физичките лица да

²⁸ Одлука за формирање на Национален Совет за води („Службен Весник на Република Македонија“ бр.149/2009)

користат или испуштаат води, правото на користење на водите од водните тела и правото на испуштање во водните тела, се доделува водно право на правните и на физичките лица.

Носител на водно право може да биде секое домашно или странско правно или физичко лице, вклучувајќи ги и органите на државната власт и општините во градот Скопје и градот Скопје. Носителот има право непречено и целосно да ја користи и да располага со водата врз која што стекнал водно право во согласност со намената и на начин определен во дозволата.

Правното или физичкото лице се стекнува со водно право врз основа на дозвола за користење на водата и дозвола за испуштање во вода. Меѓу повеќето дејности и активности, за кои е потребна дозвола спаѓаат активностите за:

- зафаќање, црпење и користење на водата од површинските водни тела заради снабдување со вода наменета за консумирање од страна на човекот,
- црпење или користење на водата од подземното водно тело заради снабдување со вода наменета за консумирање од страна на човекот,
- испуштање во води и испуштање и фрлање на материји и супстанции во површинските води.

Со Законот за водите уредена е постапката за издавање дозвола, изменување и дополнување на дозволата, времетраење и престанок на дозволата, ограничување на водното право, промена на дозволата, одземање на дозволата. При тоа, заради спроведување на плановите за управување со речниот слив, Министерството е должно дозволата за стекнување водно право да ја издаде во согласност со Планот за управување со речниот слив.

Дозволата за водно право се издава на определено време во зависност од видот на водостопанскиот објект, но не подолго од десет години. За продолжување на времетраењето на дозволата, носителот на дозволата е должен да поднесе барање најдоцна шест месеци пред истекот на важноста на истата, согласно постапка утврдена со Законот за водите.

Дозволата за стекнување водно право почнува да произведува правно дејство од моментот кога носителот на дозволата до Министерството ќе достави потврда за извршен преглед на објектите и постројките. Во меѓувреме т.е. од моментот на издавањето на дозволата до моментот на започнувањето на правно дејство на дозволата, Министерството може врз основа на барање на правно или физичко лице, да издаде дозвола за времено користење на водата од истото водно тело на коишто се однесува дозволата. Прегледот на објектите и постројките го врши комисија формирана од министерот за животна средина, за што изготвува записник, а потврдата ја издава Министерството. Мандатот на членовите на комисијата е две години со право на повторен избор најмногу за уште еден мандат.

Со извршената ревизија во делот на постапката за издавање дозволи за водно право во секторот Води, при Управата за животна средина во Министерството,

констатираавме:

- иако биле предвидени со Законот за водите од 2008 година и требало да се применат од 2011 година, подзаконските акти со кои се пропишуваат обрасците на дозволите за користење на вода и за испуштање во води, содржината и формата на обрасците на барањата, како и потребната документација која се приложува кон истите, за прв пат се донесени во 2017 година со измените на Законот за водите во 2016 година. Примената на овие пропишани обрасци во Секторот за води е започната во 2018 година, а во претходниот период дозволите се издавале како решение на министерот за издавање на дозвола за водно право, врз основа на поднесено барање и приложена документација утврдена со Законот за водите, поради што се присутни одредени разлики во содржината на издадените дозволи;
- поради големиот број доставени барања и сложеноста на постапката за издавање на дозволите од една страна и недоволниот број на вработени во одделението за водни права од друга страна, по барањата за издавање дозволи постапуваат и вработените од другите одделенија во секторот. Ваквата состојба не овозможува соодветна поделба на надлежности и овластувања во секторот и внатрешни контроли во постапката за издавање дозволи за водно право. Дотолку повеќе што во Секторот за води нема интересен акт за уредување на текот на движење на документацијата, распределба на предметите и одобрување;
- имајќи предвид дека досега не се донесени плановите за управување со речни сливови²⁹, вработените кои ги обработуваат барањата за издавање дозволи немаат можност да извршат техничка оценка на влијанието од предлогот за користење на водата. Поради тоа при решавањето на барањето за издавање дозвола, вработените се зависни од оценката на влијанието што ја приложува барателот и нема начин како да ја проверат точноста на оценката и воедно не постои можност да се согледа кумулативното влијание од два или повеќе предлози за користење на водата во рамки на истиот или во соседните речни сливови.

Од извршениот увид и анализа на презентираните податоци од постојната евиденција (деловодна книга во Outlook) на примени барања и издадени дозволи во Секторот Води го констатираавме следново:

- во периодот до 2018 година примени се 138 барања од повеќе јавни претпријатија и општини кои се однесуваат на прашања за водоснабдителни и канализациони системи од кои решени се 46% од вкупниот број на доставени барања односно издадени се вкупно 64 дозволи и согласности,

²⁹ Во 2017 година изгответи се план за управување за подслив на река Брегалница и план за управување со слив на река Струмица, кои се уште не се официјално донесени.

отфрлени се 24 барања или 17%, а нерешени се останати 49 барања или 36% од вкупно доставените. Најчеста причина за отфрлање на барањата е недоставување на потребната документација од страна на подносителот на барањето во дополнително утврдениот рок согласно доставените известувања. Иако поголем број од подносителите не ја доставиле бараната документација, решенија за отфрлање на барањата не се донесени;

- доставени се 57 барања за издавање дозвола за користење вода, 40 барања за дозвола за испуштање во води, 18 барања за давање согласности за проекти и изведба/изградба или реконструкција на водоснабдителни, канализациони и колекторски системи, објекти, линии, постројки и инсталации, 5 барања за измена, проширување, обновување и продолжување на дозволите за водно право, како и 18 намери за дозвола. При тоа постои неконзистентност во постапувањето за решавање по истите, односно по барањата за согласност се издавани дозволи за користење вода или испуштање во води во случаи кога водоснабдителниот систем односно канализационата мрежа не се отпочнати со изградба;
- содржината на презентираната база и начинот на внесувањето на податоците во истата упатуваат на тоа дека секторот Води не располага со прецизни податоци за бројот на досега примени барања и издадени дозволи, ниту вкупно, ниту поединечно по различните основи.

2.2. Користење на водите и испуштање во водите без обезбедена соодветна дозвола

Со извршената ревизија на издадените дозволи за водно право и добиените информации од одговорените прашалници и извршени интервјуа со одговорните лица во Министерството и опфатените 37 јавни претпријатија и општини во однос на издадените дозволи за водно право (Прилог 2 и Прилог 3), го констатирајме следното:

- вкупно 28 општини/јавни претпријатија користат вода од различни изворишта, со зафаќање од површински води (каптирани извори, зафати на реки, водотеци, езера, мини акумулации) и црпење на подземни води (каптирани бунари, бушотини) и истата преку водоснабдителни системи (пумпни станици, резервоари, филтер станици и водоводна мрежа) ја доставуваат до крајните корисници. При тоа за 15 главни јавни водоснабдителни системи е издадена дозвола за користење вода, додека 1 општина има обезбедено дозвола за изградба на водоснабдителен систем;
- од 12 општини/јавни претпријатија кои немаат обезбедено дозвола за користење вода, 4 општини/јавни претпријатија имаат доставено барање за добивање дозвола, но поради потребата од доставување на дополнителна документација, постапката не е завршена.
- 8 јавни претпријатија поради недостиг на потребната документација и

финансиски средства како и стручни кадри кои би ја спровеле постапката, воопшто немаат поднесено барање за добивање дозвола за користење вода од извориштата на сурова вода наменета за водоснабдување на населението во општината;

- само 6 општини/јавни претпријатија имаат обезбедени дозволи за користење вода за дел од помалите селски водоводи кои се користат од жителите на помалите населени места на подрачјето на општината;
- од вкупно 36 јавни претпријатија кои вршат услуги за собирање и одведување и/или пречистување на отпадни води, дозвола за испуштање имаат 4-те јавни претпријатија од Струмица, Берово, Македонски Брод и Кочани;
- 11 јавни претпријатија доставиле барање за добивање дозвола за испуштање во води, која до денот на ревизијата не е издадена. При тоа поголем дел од доставените барања датираат од пред повеќе години, за кои во меѓувреме е побарана дополнителна документација, која не е обезбедена од јавните претпријатија и постапката е стопирана;
- не се обезбедени ниту дозволи за испуштање во води од општините кои имаат нови пречистителни станици за отпадни води пуштени во пробна работа во 2017 и 2018 година, а поради не донесен акт за предавање на управување и користење и не доставена техничка документација до ЈП, што е еден од условите за добивање на дозволата.

Освен од сопствени изворишта, дел од јавните претпријатија со сурова вода се снабдуваат од акумулации и хидросистеми со кои управуваат јавни претпријатија основани од државата. Во тој случај дозвола за користење вода треба да обезбедат јавните претпријатија кои управуваат со хидросистемите и акумулациите, а за уредување на меѓусебните права и обврски со јавните претпријатија кои вршат водоснабдување на населението со вода за пиење, склучуваат договори за снабдување со сурова вода.

Со извршениот увид во издадените дозволи за водно право, презентираните договори и добиените информации од одговорените прашалници и извршени интервјуа со одговорните лица во Министерството и опфатените јавни претпријатија, го констатираме следното

- суровата вода од 7 акумулации и хидросистеми со кои управуваат јавните претпријатија основани од државата е наменета за снабдување со вода на вкупно 14 општини/јавни претпријатија. Во досегашниот период издадени се дозволи за користење вода за 6 јавни претпријатија кои управуваат со хидросистеми, а во тек е постапката за издавање дозвола за едно јавно претпријатие;
- иако е предвидено ЈП ХС Злетовица со сурова вода да снабдува 5 јавни претпријатија, до сега врши снабдување со сурова вода на 2 јавни претпријатија. Останатите хидросистеми вршат редовно снабдување со сурова вода, согласно потребите за водоснабдување на 9 јавни претпријатија;

- презентирани се договори за снабдување со сурова вода помеѓу јавните претпријатија кои управуваат со хидросистемите и ЈП кои вршат водоснабдување на населението со вода за пиење, од кои 3 договори не се обновени во 2018 година³⁰ и еден еднострано потписан договор од април 2018 година.

Отпочнување правно дејство на дозволите за водно право

Заради издавање потврди за отпочнувањето на правното дејство на издадените дозволи за водно право, во претходниот период од страна на министерот за животна средина донесени се неколку решенија за формирање комисии за преглед на објекти и постројки. Од извршеното интервју со претседателите на комисиите и увидот во презентираната информација за планирани теренски увид за 2016 година и листата на објекти и постројки за кои е направен преглед во период од 2013 до 2016 година, евидентен е малиот број на носители на дозволи кај кои е извршен преглед и издадена потврда за отпочнување на правното дејство на дозволата:

- за 2016 година предвидени се теренски увиди на 5 локации кај носители на дозвола за користење на вода, за што комисијата укажува на потребата од возило и патни трошоци за вршење на истите. Планираните теренски прегледи во 2016 година не се реализирани, а реализиран е само еден преглед по ургенција;
- за период од 2013 до 2015 година направен е преглед на објекти и постројки кај 5 носители на дозвола за користење на вода (водостопански објекти, хидросистеми и хидроелектрични централи) од кои за 3 прегледи е издадена потврда;
- комисијата формирана во 2017 година, направила еден преглед во 2018 година кај носител на дозвола за користење на вода за технолошки потреби, по кој е издадена и потврда;
- во досегашниот период не е направен преглед на објекти и постројки на водоснабдителните и канализационите системи со кои управуваат јавните комунални претпријатија.

Имајќи ги предвид наведените состојби во делот на издавање на дозволите за водно право, има потреба од преиспитување и утврдување на мерки и активности насочени кон зголемување на кадровските капацитети преку вработување и специјализирани обуки, воспоставување процедура и воведување на информатичка технологија за процесот на издавање на дозволите за водно право и нивното следење, како и редовно вршење на преглед на објекти и постројки на водоснабдителните и канализационите системи за кои јавните претпријатија имаат добиено соодветни дозволи.

³⁰ Согласно Законот за утврдување на цени на водните услуги

2.3. Систем на информирање

Водна книга

Заради воспоставување база на податоци и информирање на сите страни за користењето на водите, со Законот за водите е пропишано Министерството да воспостави и одржува Водна книга. Водната книга треба да претставува целосен и постојан ажуриран регистар на дозволи за користење на водите, дозволи за испуштање на води, дозволи за вадење на песок, чакал и камен од коритата и бреговите на површинските водни тела, заштитните зони, плавените области, водостопанските согласности, барањата за издавање на дозволи, привремени принудни управи и други податоци од важност за административните одлуки во врска со водите. Формата, содржината и начинот на воспоставување и одржување на Водната книга ги пропишува министерот, а увидот во содржината на водната книга е слободен за јавноста.

Ревизијата утврди дека министерот во досегашниот период не го донел пропишаниот подзаконски акт, ниту е воспоставена Водна книга согласно барањата од Законот за водите.

Според добиените информации предвидени се предлог измени на оваа одредба од Законот за водите во насока на воведување на Информативен систем за води. Во рамки на проект финансиран од ЕУ, во тек е изработка и имплементација на ВИС – Информациски систем за води (WIS – Water Information System), за кој се планира, освен податоци за примените барања и издадени дозволи по сите основи, да содржи и податоци за географски координати и графички прикази на сите водни тела во државата.

Како подготовка за воспоставување на Националниот информативен систем за води во рамки на Проектот “Изработка на Национална студија за води“ финансиран од Европската Унија³¹, од страна на помошникот на раководителот на Сектор Води изработена е база на податоци во Excel, која претставува работна верзија на “Регистар на дозволи“. Презентираната база на податоци содржи податоци за издадени дозволи за зафаќања од површински води, за црпење од подземни води и за испуштања како посебни дозволи, како и испуштања кои се интегрирани во дозволите за зафаќање/црпење. Со извршениот увид во презентираните податоци од Excel табелата, ревизијата констатира:

- дел од издадените дозволи се истечени повеќе години, а само дел од носителите на дозвола доставиле барање за продолжување на важноста на истата;

³¹ EuropeAid/136505/IH/SER/MK со наслов „Развивање на генералната цел за води и отпадни води“

- наведени се податоци за координатите на точките на зафаќање и црпење на вода и само еден мал дел од координатите за испуштање во води;
- нема целосни податоци за тоа кон кои речни сливови и подсливови припаѓаат површинските водни тела и подземните води за кои се издадени дозволи;
- вклучени се податоци за издадени дозволи заклучно со 2016 година, односно регистарот не е ажуриран со податоци за издадени дозволи во 2017 и 2018 година.

Презентирана е деловодна евиденција во апликацијата Outlook преку отворање и следење на задачи (tasks) која локално на компјутерот ја води референтот за водна книга, во која се внесени деловодните броеви на доставени барања и издадени дозволи, мислења, согласности по повеќе основи кои се водат во Секторот води, но кои не можат да се експортираат во табели и понатаму да се обработат и анализираат.

Отсъството на целосно воспоставена Водна книга, како и пропишана форма, содржина и начин на воспоставување и одржување на истата и немање целосни податоци во евиденциите на Секторот не е во согласност со Законот за водите. Истото влијае Министерството да не располага со комплетни податоци за примените барања, издадените дозволи, заштитните зони и други податоци и параметри значајни за управувањето со водите и да не врши нивна соодветна обработка и анализа.

Катастар на загадувачи на водите

За утврдување на степенот на загаденоста на отпадните индустриски води, атмосферските и урбаните води, водите од депониите, како и нивното штетно влијание врз квалитетот на водите во реципиентот и заради утврдување на други извори на загадување на водите во сливното подрачје, Министерството воспоставува и одржува Катастар на загадувачи на водите како дел од Катастарот на загадувачи утврден согласно со Законот за животната средина. Министерот го пропишува начинот и постапката за упис на податоците во Катастарот, кои до Министерството ги доставуваат правните и физичките лица и се достапни до јавноста во обем, форма и начин определен со Законот за животната средина. Водењето на Катастарот за животната средина и Регистарот на загадувачи ги врши Македонскиот информативен центар, сектор во Министерството.

Операторите на инсталации чии активности имаат влијание на животната средина се должни да вршат интересен мониторинг на изворите на емисија во согласност со издадените Интегрирани еколошки дозволи и тоа преку сопствени служби или преку акредитирани научни и стручни организации кои ги исполнуваат условите за вршење мониторинг. Освен тоа и јавните комунални претпријатија се должни да

вршат интересен мониторинг на отпадните води. Податоците од мониторингот, правните лица се должни еднаш месечно и/или согласно со роковите утврдени во дозволите да ги доставуваат до Министерството. Истите претставуваат влезни податоци во Катастарот на загадувачи на водите, во согласност со Националната книга на параметри за животна средина³² и издадените дозволи.

Податоците од Катастарот се достапни до јавноста во обем, форма и начин определен со Законот за животната средина.

Врз основа на извршената ревизија и презентираните информации и податоци за воспоставување и водење на Катастар на загадувачи на водите, го констатирајме следното:

- во досегашниот период не е пропишан начинот и постапката за упис на податоците во катастарот на загадувачи на водите;
- од 2014 година во Македонскиот информативен центар, сектор во Министерството за животна средина, отпочнати се активности за воспоставување Катастар на загадувачи на водите, како дел од Катастарот на животна средина. Заради обезбедување податоци за катастарот за загадувачи на водите, Центарот до операторите испраќа прашалници во форма на Excel табели, во кои се бараат податоци и за загадувањето на водите и за загадување на воздухот. По доставените прашалници, во 2017 година одговор за извршените мерења во 2015 и 2016 година доставиле само 40% од операторите поради што податоците во катастарот не се целосни;
- иако во речиси сите 80 општини во Република Македонија функционираат јавни претпријатија кои вршат собирање, одведување и испуштање урбани отпадни води, според презентираната листа на доставени прашалници, податоци за количината на испуштени води и параметрите за загадување на водите побарани се од 10 јавни претпријатија, добиени се податоци само од 3 јавни претпријатија (Берово, Скопје и Македонски Брод);
- Начинот на кој се води катастарот не овозможува соодветно чување и пребарување на податоците, не дава можност за нивна соодветна анализа, презентирање и пристап до истите, ниту достапност до јавноста.

Отсъството на целосни податоци во Катастарот на загадувачи на водите и немањето пропишана форма за начинот на водење и прибирање на податоци за истиот не е во согласност со Законот за животна средина. Истото влијае Министерството да не располага со комплетни податоци за состојбите со животната средина, посебно за степенот на загадување на водите и да не врши нивна соодветна обработка и анализа.

³² Национална книга на параметри за животна средина („Службен Весник на Република Македонија“, бр. 189/2015)

3. Мониторинг на водите и надзор

3.1. Мониторинг на водата наменета за консумирање од страна на човекот

Мониторингот на состојбата на квантитетот и квалитетот на сите водни тела во Република Македонија и на водите наменети за користење се врши под услови и на начин утврдени со Законот за водите со цел воспоставување и одржување сеопфатна база на податоци потребни за управување и преглед на состојбата со водите во рамките на подрачјата на речните сливови. Информациите обезбедени преку мониторингот на состојбата на квантитетот и квалитетот на сите водни тела во Република Македонија и на водите наменети за користење, се достапни до јавноста и до надлежните органи, организации и институции, особено заради спроведување и оцена на реализацијата на мерките за зачувување, заштита и постојано подобрување на сите водни тела.

Мониторинг на водата од органите надлежни за здравствена заштита

Мониторингот на водите наменети за консумирање од страна на човекот го вршат Институтот за јавно здравје на Република Македонија и Центрите за јавно здравје во согласност со Законот за јавно здравје, Законот за водите и Правилникот за безбедност на водата.

Институтот за јавно здравје дава стручна помош на Министерството за здравство во изготвувањето на среднорочни и долгорочни планови за јавно здравје, програми за јавно здравје во областа на заштитата на здравјето и унапредување на здравјето, врши мониторинг и процена на ризиците предизвикани од физички, хемиски, биолошки и радиолошки агенси во животната средина, со посебен осврт на јонизирачко и не јонизирачко зрачење, врши работи на референтна лабораторија и други. Институтот за јавно здравје поднесува годишен извештај за работењето до Министерството за здравство.

Центрите за потребите на државата и на општините за чие подрачје се основани, изготвуваат среднорочни и долгорочни работни планови за спроведување на активностите на јавното здравје на подрачјето што го покрива центарот.

Институтот и 10-те центри за јавно здравје наведените надлежности ги реализираат согласно Национална Годишна програма за јавно здравје во Република Македонија.

Центрите за јавно здравје во согласност со Националните годишни програми за јавно здравје во Република Македонија вршат континуиран мониторинг и евалуација на санитарно-хигиенската состојба на водоснабдувањето на населението, на објектите за водоснабдување и на безбедноста (квалитетот и здравствената исправност) на водите за пиење на териториите кои ги покриваат.

Задачите ги реализираат преку санитарно-хигиенски увиди над објектите за водоснабдување, земање примероци вода за пиење за лабораториска анализа и евалуација на безбедноста на водата за пиење и следење, спроведување и предлагање мерки за обезбеденост на снабдувањето на населението со безбедна вода за пиење.

Имајќи го предвид Извештајот за реализација согласно националната годишна програма за јавно здравје на Република Македонија за 2017³³ година, во делот на анализа за проценката на здравствениот ризик од водата за пиење, согласно програмските активности и извршените увиди и анализи спроведени со договор помеѓу Центрите за јавно здравје и субјектите за јавно водоснабдување за 2017 година, констатираме дека здравствената исправност на водата за пиење во Република Македонија за 2017 година е следна:

- 1.709.269 жители, односно 81,6% од населението се снабдува со вода за пиење од водоснабдителни системи, управувани од јавни претпријатија кои ги исполнуваат законските обврски во однос на обезбедување и контрола на здравствената исправност на водата за пиење и тоа:
 - 1.312.929 жители од градските населби, односно 62,7% од населението се снабдува со вода за пиење од централни водоснабдителни системи;
 - 189 864 жители (9,1%) во селските населби се приклучени на градски водоводи;
 - 206 476 жители (9,8%) во селските населби се снабдуваат од локални јавни водоснабдителни системи, со кои стопанисува јавно претпријатие;
- 293 142 жители (14,0%) од селски населби се снабдуваат од локални јавни водоснабдителни системи, со кои не стопанисува јавно претпријатие,
- 91.574 жители (4,4%) се снабдуваат со вода за пиење од локални водоснабдителни објекти (јавни чешми, бунари, извори, пумпи и други индивидуални водоснабдителни објекти);
- од извршени 857 санитарно-хигиенски увиди на јавни водоснабдителни објекти во селските населби (села со сопствен водовод и села со други видови на објекти), анализирани се вкупно 7452 примероци вода за физичко-хемиска анализа и 7.438 за бактериолошка анализа. Од вкупниот број анализирани примероци неисправни биле 27% во однос на физичко-хемиската анализа, како и 28,6% во однос на микробиолошката анализа.

Споредбените податоци за извршените анализи и резултати за здравствена исправност на водата за пиење во периодот од 2002–2017 покажува дека не постојат поголеми варијации и отстапувања во добиените резултати во текот на целиот период.

Во презентираните податоци од Центрите за јавно здравје за здравствена исправност на водата за пиење не се опфатени резултатите од анализите извршени

³³ Службен весник на Република Македонија бр. 192/2016)

во Институтот за јавно здравје во обем на основна и проширена физичко-хемиска анализа на вода за пиење, природни минерални води, површински води, техничко-технолошки води и отпадни води. Со оглед на просторните можности, опремата и кадарот во Институтот за јавно здравје се вршат анализи како што се: периодична физичко-хемиска анализа, радиолошка анализа, анализа на резидуи на пестициди, паразитолошка анализа и содржина на трихалометани/контаминенти во водите кои се од значење по здравјето на луѓето. Во текот на 2017 година од страна на Институтот за јавно здравје анализирани се вкупно 603 примероци на вода за пиење, од кои неисправни биле 199 примероци на вода (33,0%). На ниво на испитување - основен преглед на водата за пиење, 25,9% се неисправни во однос на физичко-хемиските параметри, 25,2% од водите не одговараат на Правилникот за безбедноста на водата заради бактериолошка контаминација и 20,6% се неисправни води за пиење на ниво на физичко-хемиска анализа на водата за пиење од кои најголемиот број примероци се всушност води во фаза на истражно-студиски работи каде нема обработка на водата за пиење (во фаза на истражување). Сите анализирани примероци вода за пиење се исправни во однос на анализа на резидуи на пестициди, контаминенти, радиолошка и паразитолошка анализа.

Мониторинг на водата од страна на јавните претпријатија

Согласно Законот за водите, јавните претпријатија кои за потребите на јавното водоснабдување или за комерцијални потреби црпат или зафаќаат вода наменета за консумирање од страна на човекот се должни да го следат квалитетот и количината на зафатените или исцрпените води, да ги чуваат податоците за извршените мерења и анализи и податоците да ги доставуваат до Министерството за животната средина, Агенцијата за храна и ветеринарство, Институтот за јавно здравје и Центрите за јавно здравје во согласност со прописите за безбедност на храна.

Јавните претпријатија кои управуваат со водоснабдителниот систем се должни да инсталираат и да ги одржуваат во исправна состојба инструментите за мерење и анализа на квалитетот на сировата вода во нејзината изворна состојба, пречистената вода по дезинфекцијата и водата на местата на снабдување од каде што се користи за консумирање од страна на човекот.

Јавните претпријатија можат да вршат интерен мониторинг на водите преку акредитирани сопствени служби или преку акредитирани научни или стручни организации или други правни лица кои ги исполнуваат условите за вршење на мониторинг на водите во согласност со Законот за водите.

Заради постигнување на стандардите и вредностите за квалитет, јавните претпријатија кои вршат снабдување со вода наменета за консумирање од страна на човекот се должни да вршат дезинфекција на водата. Секоја промена на квалитетот предизвикана од нус производите на дезинфекцијата мора да е на најниско можно ниво без притоа да се влијае врз ефикасноста на дезинфекцијата и да нема последици по здравјето на човекот.

Во дозволите за користење на вода издадени на јавните претпријатија наведени се законските обврски за исполнување на условите во дозволата во однос на:

- дозволеното количество на зафаќањето на вода од соодветниот извор,
- должноста за поставување мерен уред на зафатот за континуирано мерење на количествата на вода што се зафаќаат и за тоа да се води уредна евиденција на дневна основа и истите да се доставуваат до министерството за животна средина,
- континуирано мерење на издашноста на изворот и водење уредна евиденција,
- вршење редовна дезинфекција на водата за да се употребува за пиење,
- редовно следење на состојбата на квалитетот на зафатената вода и податоците за извршени мерења да се доставуваат до Министерството за животна средина, Агенцијата за храна и ветеринарство и Центарот за јавно здравје,
- должноста за инсталирање и одржување во исправна состојба инструментите за мерење и анализа на квалитетот на сировата вода во нејзина изворна состојба, пречистената вода по дезинфекцијата и водата на местата на снабдување од каде што се користи за консумирање од страна на човекот.

Со извршената ревизија во делот на обезбедување на квалитетна и безбедна вода за пиење и мониторинг на истата, ги утврдивме следните состојби:

- јавните претпријатија кои управуваат со главните водоснабдителни системи во поголемите општини, континуирано вршат пречистување и дезинфекција на водата за пиење во т.н. фабрики за вода или филтер станици согласно Правилникот за безбедност на водата и преку анализи во сопствени лаборатории ја контролираат исправноста и безбедноста на водата за пиење која се дистрибуира до корисниците;
- според приложените извештаи од извршените редовни анализи на исправноста на водата за пиење (физичко-хемиски и бактериолошки), направени од центрите за јавно здравје во помалите места кои се надвор од јавните водоснабдителни системи, констатирано е дека на одредени места на снабдување испорачаната вода не одговара на критериумите за исправност на водата за пиење. Во тој случај од страна на општината се преземаат активности за известување на локалното население дека водата не одговара на прописите за безбедност на вода и за доведување во исправна состојба преку дополнително дезинфекцирање;
- дел од јавните претпријатија во градовите (Гостивар, Тетово, Радовиш, Крушево) и руралните општини (Градско, Карбинци, Чашка) немаат инсталирено инструменти за мерење и анализа на квалитетот на сировата вода во нејзина изворна состојба.

Од извршениот увид и анализа на податоците за количината на произведена и приходувана вода од презентираните Водни биланси кои се составен дел на Бизнис плановите за водни услуги за период 2018-2020, изготвени од јавните претпријатија во септември 2017 година, во однос на остварените загуби на вода кај опфатените јавни претпријатија (Прилог 4), го констатирајме следново:

- вкупно влезниот волумен на вода во системите за водоснабдување во 2016 година изнесува 194.571.553 метри кубни, од кои неприходувани се 120.526.773 метри кубни вода, односно 62%. Количината на нефактурирана вода ги опфаќа физичките губитоци, нефактурираната легална потрошувачка и комерцијалните губитоци;
- физичките загуби на водоводната мрежа поради застареност и дефекти на мрежата како и нефактурираната легална потрошувачка на вода за чистење на филтер станиците и за наводнување јавни површини, просечно изнесуваат околу 47% од вкупната влезна количина на вода во системите за водоснабдување. Од друга страна комерцијалните загуби на вода поради кражби на вода, диви приклучоци, расипани или нечитани водомери и слично се проценуваат околу 12% од вкупната влезна количина на вода во системите за водоснабдување;
- дел од јавните претпријатија немаат поставено соодветни мерни инструменти за дозволеното зафаќање или црпење на вода (Q_{max}) на сите локалитети (мерачи за проток и водомери), ниту вршат мерење и споредба на количеството на зафатена или исцрпена вода, преработена, испорачана и фактурирана вода. Поради тоа презентираните податоци во водните биланси кај дел од јавните претпријатија се базирани на проценки. Најголем процент на вкупни губитоци се искажани во водните биланси на јавните претпријатија од општините Гостивар и Кичево од 81% и 76%, а најмалку вкупни загуби од 21% се проценети од страна на јавното претпријатие од Дебарца. Што се однесува до комерцијалните загуби, највисок процент од 39% е исказан во водниот баланс на јавното претпријатие од Кочани;
- јавните претпријатија во досегашниот период не водат проактивна политика и не користат опрема за откривање на физички загуби и протекувања. Јавното претпријатие од Прилеп е учесник во проект ³⁴ со кој е планирана набавка на ГИС софтвер и опрема на детектирање на дефекти, а јавното претпријатие од Кочани е избрано како пилот проект за набавка на опрема за детекција на скриени дефекти, со чија реализација се очекуваат големи намалување на загубите во водоснабдителниот систем. Јавното претпријатие за Град Скопје презентираше Стратегија за намалување на загубите на вода од септември 2018 година;

³⁴ WATenergy CYCLE

- за извршените мерења само мал дел од јавните претпријатија водат уредна евиденција на дневна основа, согласно издадената дозвола, а само 2 јавни претпријатија податоците од извршените мерења ги доставуваат до Министерството за животна средина;
- во случај на зголемени потреби за снабдување со вода на населените места, во некои месеци од годината, се забележува надминување на максималните количини на исцрпена/зафатена вода утврдена со дозволите за користење на водата.

Наведените состојби упатуваат на потреба од поставување соодветни мерни инструменти за мерење на количеството на зафатена и исцрпена вода заради следење на дозволеното количество исцрпена/зафатена вода утврдено во дозволите за водно право, исполнување на обврската за водење уредна евиденција на дневна основа за измерените количества и намалување на количините на загубена вода.

3.2. Востоставување и одржување на потесни и пошироки заштитни зони

Согласно Законот за води, водното тело коешто се користи за снабдување со вода наменета за консумирање од страна на човекот се заштитува преку востоставување и одржување на потесна или зона на строг санитарен надзор и една или повеќе пошироки заштитни зони.

Потесна зона е непосредниот простор околу местото на зафаќање на водата наменета за консумирање од страна на човекот, чија граница се определува особено во зависност од штедроста и значењето на водното тело, конфигурацијата, видот и составот на земјиштето и близината на населените места.

Поширака заштитна зона е поширокиот простор околу водното тело наменето за снабдување со вода за консумирање од страна на човекот, во кој обработката на земјиштето, изградбата и користењето на објекти и вршењето на други работи можат негативно да влијаат врз квалитативната и квантитативната состојба на водното тело, а нејзината граница се определува особено во зависност од големината и значењето на водното тело, хидро-геолошката состојба и потеклото на водното тело.

Министерот за здравство во согласност со министерот за животната средина, го утврдува начинот на определување и одржување на потесните и пошироките заштитни зони и начинот на обработка на земјиштето, изградба и користење на објекти и вршење на други работи и активности во заштитните зони што можат неповољно да влијаат врз квалитативната и квантитативната состојба на водното тело.

Границите на заштитните зони за водите наменети за консумирање од страна на човекот, заштитните мерки и други услови се одредуваат со елaborат изготвен врз основа на проучувањата и резултатите од истражните работи од страна на

овластено стручно правно лице. Министерот за здравство во согласност со министерот за животната средина поблиску ги пропишува содржината и начинот на изготвување на елаборатот за заштитни зони.

Владата на Република Македонија ги определува заштитните зони за водни тела наменети за консумирање од страна на човекот, на предлог на министерот за здравство и министерот за животната средина.

Освен тоа Владата на Република Македонија како заштитни зони ги определува и водните тела кои се чувствителни на испуштањето на урбани отпадни води, на предлог на министерот за животна средина, министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство и министерот за здравство.

Општините можат да укажат на министерството за животната средина, за потребата од определување на заштитна зона за водни тела наменети за консумирање од страна на човекот и заштитна зона за водни тела кои се чувствителни на испуштањето на урбани отпадни води. Одлуката за потребата од определување на заштитна зона ја донесува советот на општините.

Јавните комунални претпријатија согласно дозволите за користење на вода се должни да воспостават и одржуваат потесна заштитна зона и една или повеќе пошироки заштитни зони за водни тела наменети за консумирање од страна на човекот, а границите на истите да ги одредат со елаборат.

Одлуките за определување на заштитните зони за водни тела наменети за консумирање од страна на човекот ги содржат границите на заштитните зони: I зона - Потесна заштитна зона (зона на строг санитарен надзор), II зона - Широка заштитна зона (зона на санитарно ограничување) и III зона - Поширока заштитна зона (зона на хигиенско-епидемиолошко следење и набљудување), начинот на означување, работите кои не смеат да се вршат во границите на заштитните зони и картографскиот приказ на заштитните зони со размер кој е прилог на одлуката.

Врз основа на добиените информации, одговорени прашалници и презентирана документација, ги констатирајме следните состојби:

- поради не донесен подзаконски акт согласно Законот за водите од 2008 година, во примена е Правилник за начинот на определување и одржување заштитни зони околу изворите за вода за пиење, донесен од Републичкиот комитет за здравство и социјална политика во 1983 година³⁵. Презентирани се информации за изготвен Предлог правилник во 2015 година, кој по добиените мислења од Министерството за здравство и Секретаријатот за законодавство

³⁵ „Службен весник на СРМ“ бр. 17/83

во 2017 година, повторно е ставен на разгледување и се очекува да се донесе во текот на 2018 година.

- во досегашниот период од Владата на Република Македонија донесени се само три одлуки за определување заштитни зони за водни тела наменети за консумирање од страна на човекот и тоа во 2011 година донесена е Одлука за определување заштитни зони на изворот Студенчица³⁶, во 2014 година Одлука за определување на заштитни зони за заштита на водите за подрачјето на зафатите на Злетовска река, река Кучешка и акумулација Кнежево³⁷ и во 2018 година донесена е Одлука за определување на заштитни зони за заштита на водите за вододозафатниот објект извор Вруток³⁸. Изготвена е една предлог одлука за која во 2017 година Министерството за животна средина дало согласност за акумулација Лисиче и која Министерство за здравство треба да ја достави до Владата на Република Македонија на усвојување;
- за ниту едно јавно комунално претпријатие не е донесена Одлука од Владата на Република Македонија за определување на заштитни зони за водни тела наменети за консумирање од страна на човекот;
- дел од општините немаат донесено одлука за потребата од определување на заштитна зона за водни тела наменети за консумирање од страна на човекот и за истото немаат укажано на Министерството;
- дел од јавните претпријатија и општините имаат изготвени елaborати за определување на граници на заштитни зони за дел од водните тела на нивната територија, изготвени од страна на овластено стручно правно лице. Некои јавни претпријатија имаат изготвени елaborати за определување на граници на заштитни зони водни, пред подолго време³⁹. Во тек се активности за ажурирање на истите;

³⁶ „Службен весник на Република Македонија“ бр.151/2011

³⁷ „Службен весник на Република Македонија“ бр.32/2014 година и дополнувања на истата бр.124/ 2014 година

³⁸ „Службен весник на Република Македонија“ бр.89 од 16.05.2018 година

³⁹ Защитните зони и мерките на заштита на изворот Рашче се утврдени со одлука, донесена од Собранието на СРМ (Сл. весник бр. 36/90). Защитните зони и мерките на заштита на бунарското подрачје Нерези-Лепенец се утврдени со одлука на Собранието на Град Скопје (Сл. гласник на Град Скопје бр.14/99)

- повеќето јавни претпријатија воспоставиле и одржуваат потесна зона на санитарен надзор околу каптирани извори/бунари, но не се воспоставени и не се одржуваат една или повеќе пошироки заштитни зони околу зафатните објекти, а во некои случаи евидентни се нарушувања и на потесната заштитна зона заради инфраструктурни активности;
- во пошироката заштитната зона на еден извор (Рашче) се наоѓа депонија со опасен отпад од индустрискиот објект (Југохром, Јегуновце), во која е присутен шествалентен хром (жолта прашина), отровен и опасен по здравјето на човекот. Во близина на објектот поставена е и функционира пречистителна станица со која управува Министерството за животна средина и иако фабриката не работи речиси 2 години, депонијата е сеуште активна и досега не е изнајдено решение за отстранување на отпадот;
- масовна е појавата на испуштање на непречистени отпадни води од канализациони системи на околните населени места во површински води/водотеци кои се влеваат во акумулациите на вода наменета за водоснабдување, што доведува до нарушување на заштитните зони на акумулациите и квалитетот на водата во истите;
- од страна на Владата на Република Македонија не е донесена ниту една одлука за определување заштитна зона за водни тела кои се чувствителни на испуштањето на урбани отпадни води;
- само кај дел од општините кои имаат пречистителни станици, Советот има донесено одлуки за потребата од определување на заштитна зона за водни тела кои се чувствителни на испуштањето на урбани отпадни води и за истото го имаат известено Министерството⁴⁰.



Наведените состојби упатуваат на потребата министерството во соработка со општините да преземат активности за подготвка на одлуки за определување заштитни зони околу зафатните објекти со кои управуваат јавните комунални

⁴⁰ Општини Берово, Охрид и Струмица

претпријатија, заради нивно донесување од страна на Владата на Република Македонија, како и исполнување на обврските од дозволата за користење на вода во делот на изготвување на елaborати за заштитни зони од страна на јавните комунални претпријатија, заради обезбедување заштита и безбедност на сировата вода од надворешни влијанија.

Истовремено има потреба министерството во соработка со општините да преземат активности за подготвка на одлуки за определување заштитни зони за водни тела кои се чувствителни на испуштањето на урбани отпадни води, заради нивно донесување од страна на Владата на Република и обезбедат исполнување на целите на животната средина во однос на заштита на површинските води.

3.3. Мониторинг на испуштање на отпадните води

Согласно Законот за водите забрането е секое дејствие, активност или непреземање на дејствие со кое што се загадуваат водите или се испуштаат отпадни води. Секое испуштање во водите се врши врз основа на дозвола издадена од Министерството, согласно со критериумите за квалитет на водата и целите на животната средина. Заради обезбедување контрола на емисиите и заштита на животната средина од штетно влијание на испуштените отпадни води, со Законот за водите предвидено е донесување повеќе подзаконски акти.

Владата на Република Македонија на предлог на министерот за животна средина ја пропишува класификацијата на површинските води, со цел да се обезбеди избегнување на влошување на состојбата на водата и на влијанија кои предизвикуваат влошување на состојбата на водните екосистеми и хемиската состојба на површинските води, како и да се постигне добра состојба на водните тела и водните екосистеми, имајќи ги предвид посебните услови утврдени за заштитните зони.

Уредбата за класификација на површинските води, предвидена со измените на Законот за Водите од 2015 година, е донесена во мај 2016 година и истата е предвидено да се применува од јануари 2019 година. Со денот на отпочнување на оваа Уредба престануваат да важат Уредбата за категоризација на водотеците, езерата, акумулациите и подземните води и Уредбата за класификација на водите од 1999 година, донесени согласно стариот Закон за водите⁴¹ кои се делумно важечки за периодот опфатен со ревизијата. Со Уредбата за класификација на водите, според намената и степенот на чистотата на водите утврдени се 5 класи на води и тоа: I Класа - многу чиста, олиготрофична вода, II Класа – малку загадена, мезотрофична вода, III Класа-умереноeutрофична вода, IV Класа- загадена, силноeutрофична вода и V Класа - многу загадена, хипертрофична вода, додека согласно Уредбата за категоризација, водотеците, езерата, акумулациите и подземните води наведени

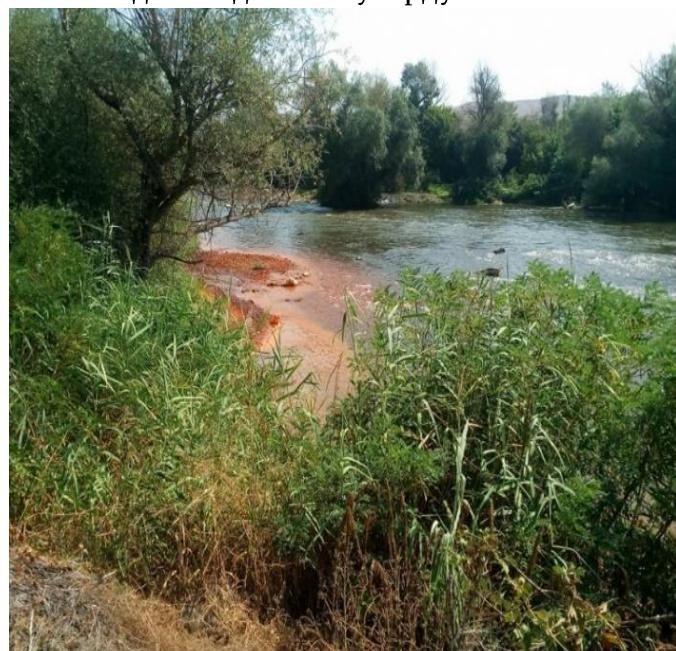
⁴¹ Службен Весник на Република Македонија бр.4/98

според речните сливови, се распоредуваат во II и III категорија чии води мораат да ги исполнуваат условите за II и III класа.

Со новата Уредба, класификацијата на еколошката состојба на површинските води кои припаѓаат на категоријата реки или езера се определува во однос на биолошките, хидроморфолошките, хемиските и физичко-хемиски елементи и специфични загадувачки материји. При тоа површинските води на реките и езерата во однос на еколошката состојба се класифицираат врз основа на резултатите за оцена на елементите за квалитет и тоа: висока, добра, умерена, недоволна или лоша еколошка состојба.

Од податоците содржани во годишните извештаи за квалитетот на животната средина⁴² и публикации за Статистика на животната средина⁴³ за период 2003-2016 година, се забележува дека има високи концентрации на одредени параметри (БПК₅⁴⁴, амонијак и др.) за одредени мерни точки на реките Вардар, Брегалница и Црна Река, кои одговараат на квалитет на водата од II до V класа.

Министерот за животна средина ги утврдува методологијата, референтните мерни методи, начинот и параметрите на мониторинг на отпадните води, вклучувајќи ја и тињата од пречистувањето на урбаните отпадни води и ги утврдува опасните и штетните материји и супстанции и нивните емисиони стандарди што можат да се испуштат во канализација или во систем за одводнување, во површински или подземни водни тела, како и во крајбрежни земјишта и водни живеалишта. Министерот за животна средина во согласност со министерот за транспорт и врски, поблиску ги пропишува условите за собирање, одведување и пречистување, начинот и условите за проектирање, изградба и експлоатација на системите и станици за пречистување на урбаниите отпадни води, како и техничките стандарди, параметрите, стандардите на емисијата и нормите за квалитет за предтретман, отстранување и пречистување на отпадни води, имајќи го предвид оптоварувањето и методот за пречистување на



⁴² Министерство за животна средина и просторно планирање

⁴³ Државен завод за статистика

⁴⁴ Биолошка петдневна потрошувачка на кислород - клучен индикатор за статусот на квалитетот на водите

урбани отпадни води коишто се испуштаат во зоните чувствителни на испуштање на урбани отпадни води.

Освен тоа Министерот го пропишува начинот на пренос на информациите од мониторингот на испуштените отпадни води и формата и содржината на образецот со кој се доставуваат податоците, со цел обезбедување податоци заради представување на состојбата на водното тело кое е реципиент на отпадната вода.

Повеќето од предвидените правилници се донесени во 2011 година и во истите се известува дека со нив се врши усогласување со ЕУ Директивите⁴⁵ за третман на отпадни води и за заштита на животната средина, како и за граничните вредности и за целите за квалитет за испуштањето на одредени опасни супстанции.

Согласно донесените акти меѓу другото утврдени се и техничките стандарди, параметрите, стандардите на емисијата и нормите за квалитет за предтретман, отстранување и пречистување на отпадни води, граничните вредности на емисија за супстанциите на различни индустриските сектори, начинот на испитувања на дозволените параметри на избраните примероци и преносот на информации од мониторингот. Мониторингот на испуштање отпадни води може да се врши во акредитирана лабораторија, освен ако на постројката постои автоматски мониторинг на отпадните води и тоа во редовни интервали во согласност со капацитетот на постројката за пречистување.

Пречистувањето на отпадните води опфаќа: претходна обработка (отстранување на грубиот материјал, маслото на површината вода и сл.), примарно пречистување (физичко хемиско процеси со таложење, филтрација и флотација), секундарно пречистување (биолошки третман со секундарно таложење), терциерно пречистување (отстранување на заостанатото загадување како што се биогени елементи, бионеразградливи органски материји, патогена микрофлора и токсични материји) и обработка на тињата која настапува во тек на пречистувањето на отпадните води и нејзино одлагање. Доколку е соодветно, прочистените отпадни води и тињата повторно можат да се користат по претходно прибавена дозвола од Министерството, водејќи притоа сметка за намалување до најниска можна мера на негативните влијанија врз животната средина.

Иако во постојната законската и подзаконската регулатива се инкорпорирани барањата на директивите на ЕУ од областа на третман на урбани отпадни води, сепак процентот на населението кое добива услуги за третирање на урбани отпадни води (механичка обработка, биолошки третман и најнова технологија на третман) сеуште е многу мал. Меѓутоа и покрај тоа што постои растечки тренд, состојбата во однос на ЕУ барањата е незадоволителна.

Согласно Законот за водите, Владата на Република Македонија, на предлог на министерот за животна средина и министерот за транспорт и врски, донесува Програма за одведување, собирање и пречистување на урбани отпадни води.

⁴⁵ ЕУ Директиви 91/271/ЕЕЦ, 86/278/ЕЕЦ и 86/280/ЕЕЦ

Предлогот на програмата се изработува врз основа на предлог програми донесени од советот на општините. Владата на Република Македонија и градоначалниците на општините се должни да обезбедат:

- соодветно пречистување на сите отпадни води кои се испуштаат од системи за собирање на отпадни води од населени места со помалку од 2.000 е.ж.,
- постоење на систем за собирање на отпадните води и секундарен (биолошки) третман или друго соодветно пречистување на отпадните водите за населени места со повеќе од 2000 е.ж.,
- отпадните води кои се испуштаат во зони чувствителни на испуштање на урбани отпадни води да бидат подложени на построго пречистување за агломерации поголеми од 10.000 е.ж..

Општините се должни да ги соберат, одведат и пречистат отпадните води што произлегуваат или се создаваат на нивното подрачје, вклучувајќи го и отстранувањето на тињата, да обезбедат истото да не доведе до негативни влијанија врз животната средина, како и да обезбедат мониторинг.

Јавните претпријатија кои испуштаат отпадни води, согласно Законот за водите должни се да инсталираат инструменти за мерење на испуштените количства на води и анализа на нивниот квалитет и да ги одржуваат инструментите во исправна состојба, да водат записи за извршените мерења и овие податоци да ги доставуваат до Министерството за животна средина. Овие обврски за јавните претпријатија се утврдени и во издадените дозволи за испуштање во води.

Јавните претпријатија кои испуштаат отпадни води, можат да ги следат отпадните води преку акредитирани сопствени служби или преку акредитирани научни или стручни организации или други правни лица, кои треба да ги исполнуваат условите во однос на стручен кадар, опрема, уреди, инструменти и просторни услови за вршење на работите, утврдени од страна на министерот за животна средина.

Секое испуштање на индустриски отпадни води, се врши на начин и под услови определени со дозволата за испуштање, односно интегрираната еколошка дозвола согласно со Закон за животната средина. Потребно е да се обезбеди ефлентите⁴⁶ од индустриските отпадни води коишто влегуваат во системите за собирање и пречистување на урбани отпадни води да бидат подложни на потребниот предтретман, со цел спречување на оштетување или попречување на работата на системите за одведување, собирање и пречистување на отпадни води, како и обезбедување заштита на здравјето на вработените во истите.

⁴⁶ Отпадна вода која прочистена или непрочистена се испушта во канализациониот систем или во реципиент

Со извршената ревизија и расположливите информации за опфатените општини и јавни претпријатија од аспект на испуштањето на отпадни води и нивниот мониторинг, ги констатирајме следните состојби:

- Советите на општините немаат донесено Предлог програма за одведување, собирање и пречистување на урбани отпадни води која треба да ја достават до Министерството за животна средина заради донесување Програма од страна на Владата на Република Македонија. Во однос на ова прашање две општини имаат донесено други акти. Имено Советот на општина Куманово во 2016 година има донесено Одлука за начин на снабдување со вода за пиење и одведување урбани отпадни води, управување, изградба, одржување и користење водоснабдителен и канализациски систем на подрачјето на општината, а Советот на општина Струмица има донесено Програма за одведување, собирање и пречистување на урбани отпадни води, како дел од Програмата за заштита од штетно дејство на водите во 2018 во делот за Одведување и пречистување на отпадни и атмосферски води (чистење канали);
- не е обезбедено соодветно пречистување на сите отпадни води кои се испуштаат од системи за собирање на отпадни води за сите населени места со помалку од 2.000 е.ж., ниту е обезбеден систем за собирање на отпадните води и секундарен (биолошки) третман на отпадните водите за сите населени места со повеќе од 2000 е.ж. Имено, иако дел од општините имаат колекторски системи и/или пречистителни станици за отпадни води, не сите населени места во тие општини се приклучени кон истите;
- само неколку општини кои имаат агломерации со повеќе од 10.000 е.ж. имаат обезбедено подложување на построго пречистување на отпадните води и тоа за период до 2017 година општините Охрид, Куманово и Берово, а од 2017 и 2018 година и општините Струмица, Прилеп, Кичево, Радовиш и Гевгелија;
- инструменти за мерење на количеството на испуштени води односно за мерење на квалитетот на испуштени води имаат поставено и ги одржуваат во исправна состојба јавните претпријатија кои имаат функционални пречистителни станици, како и две јавни претпријатија кои немаат (Скопје и Штип). Останатите општини немаат поставени инструменти и не вршат мерења на количеството непречистени води кои директно се испуштаат во реципиентот, ниту вршат мерење на квалитетот на испуштените води;

- иако записи од извршените мерења водат речиси сите јавни претпријатија кои имаат поставено инструменти, најчесто податоците од извршените мерења не ги доставуваат до Министерството. При функционирањето на пречистителните станици присутни се повеќе проблеми кои влијаат на ефикасноста на нивната работа и квалитетот на отпадните води кои се испуштаат во реципиентот, од кои како најзначајни ги издвојуваме:



о поради тоа што во повеќето населени места нема одвојување на фекалната од атмосферската канализациона мрежа, во случаи на пообилни врнежи доаѓа до преоптоварување на пречистителните станици кои имаат лимитиран капацитет во однос на количеството вода кое можат да го примат во единица време;

- сериозни нарушувања на процесот на пречистување предизвикува испуштањето на нетретирани/непречистени отпадни води од индустриски објекти, поради отсуство на соодветни или функционални пречистителни станици. Во вакви случаи јавните претпријатија неретко се изложуваат на трошење дополнителни ресурси за повторно воспоставување и нормализирање на процесот на пречистување, што не е во согласност со издадените дозволи за испуштање или интегрирани еколошки дозволи на операторите на инсталации;
- во однос на постапувањето и третирањето на тињата⁴⁷ која останува во пречистителните станици по пречистувањето, постои неизвесност поради немање соодветни услови и можности за нејзино соодветно третирање и употреба согласно утврдените барања;

Малиот број изградени пречистителни станици за третман на отпадните води, не инсталирани инструменти за мерење на количеството и квалитетот на испуштените води, не доставувањето податоци за извршените мерења до Министерството за животна средина и проблемите присутни при пречистувањето на отпадните води, влијаат на заштитата и зачувувањето на површинските води.

⁴⁷ Тиња е талог или мил, преостанат од станиците за пречистување на урбаниите отпадни води, кој може да биде прочистен или непречистен.

Наведените резултати од мерењето на квалитетот на површинските води ја одразуваат состојбата на отсуство/неефикасно пречистување на урбаните и индустриските отпадни води, а со тоа и несоодветна заштита на површинските води. Поради тоа воведувањето на целосно и редовно пречистување на отпадните води во земјата треба да е највисок приоритет на национално и локално ниво.

Имајќи предвид дека во тек е реализација на ИПА проект финансиран од ЕУ во чии рамки се предвидува изградба на пречистителни станици за отпадни води во повеќе населени места во државата, од кои 5 се веќе изградени, а една е во тек на изградба, како и тоа дека во тек се подготвки за започнување на постапки за изградба на пречистителни станици во најголемите градови Скопје и Битола, се очекува подобрување на состојбите.

3.4. Надзор над спроведување на законот и инспекциски надзор

Надзор од страна на Министерството за животна средина

Надзор над спроведувањето на Законот за води и подзаконските акти врши Министерството за животна средина, освен на одредбите на кои надзор врши Министерството за здравство и други надлежни органи. Имено, министерството врши надзор над работата на органите на општините, на општините во градот Скопје и на градот Скопје дали ги извршуваат своите надлежности согласно Законот за водите.

Со извршената ревизија во делот на вршење на надлежностите на надзор кај министерството ги констатирајме следните состојби:

- Согласно организационата поставеност на министерството, во 2010 година формиран е Сектор за соработка со локалната самоуправа со три вработени, кој во 2015 година се преименува во Сектор за соработка со локалната самоуправа и управно-надзорни работи и се дополнува со шест вработени од делот на издавање на дозволи за управување со отпад кои продолжиле да работат во таа област,
- Министерот секоја година со Решение формира комисија за вршење надзор на законитоста на работата на органите на единиците на локалната самоуправа, составена од 7 вработени од различни организациони единици на министерството. Комисијата надзорот го врши согласно План за вршење надзор над работата на општините, кој министерството го носи секоја година.
- Со Планот за 2018 година се предвидува надзор над законитоста на работата на 10 општини и тоа во делот на постапката за одобрување на елaborати за животна средина, издавање Б-интегрирана дозвола и надзор согласно Законот за управување со отпад. Не се презентирани информации за вршење надзор на работата на општините согласно Законот за водите.

Оваа состојба упатува на потребата Министерството за животна средина да преземе активности за проширување на кадровските и други капацитети на Секторот за соработка со локалната самоуправа и управно-надзорни работи заради обезбедување на вршење надзор и на работата на општините, согласно Законот за водите.

Инспекциски надзор

Државен инспекторат за животна средина

Инспекциски надзор над примената на Законот за водите и на прописите донесени врз основа на овој закон врши Државниот инспекторат за животна средина преку водостопанските инспектори и државните инспектори за животна средина.

Државниот инспектор има повеќе надлежности меѓу кои да утврди дали се користат мотори со внатрешно согорување во заштитните зони и подрачја, дали за дејностите и активностите е прибавена потребната дозвола, дали водата се користи согласно со условите утврдени во издадената дозвола за користење на води, дали правното или физичкото лице поседува дозвола за испуштање, дали водите се испуштаат на начин и во услови како што се пропишани согласно со дозволата за испуштање и други.

Водостопанскиот инспектор, освен согласно Законот за водите има надлежности за инспекциски надзор и согласно Законот за утврдување на цени на водните услуги, Законот за водостопанство и Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води.

Во Законот за води утврдени се голем број надлежности меѓу кои да врши контрола дали водостопанските објекти и постројки постапуваат согласно со дозволите за користење на вода и испуштање во води, дали ги мерат количините и квалитетот на зафатените води и водите што ги испуштаат и дали ги чуваат податоците, врши контрола и увид во работењето на браните и акумулациите во однос на користењето на водите и применувањето на техничките одредби и други.

Согласно Законот за утврдување на цени на водните услуги врши контрола дали давателот на водната услуга наплаќа од корисникот на водната услуга тарифа за водна услуга и дали висина на тарифата е пресметана согласно со решението за утврдување на тарифата за водна услуга, односно решение за регулаторна тарифа и контролира дали давателот на водни услуги подготвил и доставил барање и поднесоци за утврдување на тарифа за водна услуга.

Согласно Законот за водостопанство врши инспекциски надзор од аспект на користење на водите, состојбата на водостопанските објекти и инфраструктурата.

Согласно Законот за инспекциски надзор, надлежните инспектори вршат редовен, вонреден и контролен надзор. Редовниот надзор на субјектите го вршат според

Годишна Програма за работа, а вонредниот надзор по писмено барање. Контролниот надзор се врши по издадени Решенија на субјекти во редовен надзор на кои им е утврдено рок за отстранување на утврдените неправилности и се врши ненајавено.

Со извршената ревизија констатираме:

- во периодот опфатен со ревизијата, инспекцискиот надзор на примената на одредбите од наведените закони кај јавните претпријатија и други субјекти во врска со управување со водите го вршат 19 државни инспектори за животна средина за 8 плански региони и еден водостопански инспектор за цела територија на Република Македонија. Во декември 2018 година објавен е оглас за вработување на два водостопански инспектори;
- водостопанскиот инспектор иако има широк обем на надлежности по повеќе закони, предмет на инспекциски надзор најчесто се јавните претпријатија кои имаат дозвола за зафаќање вода, браните и акумулациите. Инспекцискиот надзор се врши во однос на тоа дали се донесени одлуки за определување заштитни зони, дали субјектот се придржува на условите од издадената дозвола, дали се следи квалитетот на сировата вода, која треба да се контролира еднаш годишно од страна на акредитирана лабораторија, а од 2018 година врши и надзор над наплатата на водните услугите согласно Законот за утврдување цени на водните услуги;
- кај дел од јавните претпријатија опфатени со ревизијата, извршен е инспекциски надзор од страна на водостопанскиот инспектор и утврдени се неправилности, за што се изготвени записници и издадени се решенија со утврден рок за отстранување на неправилностите. Утврдените неправилности најчесто се однесуваат на тоа дека јавните претпријатија немаат обезбедено дозволи за зафаќање на вода и за испуштање во води, немаат донесени одлуки за определување на заштитни зони и не вршат уплата на надоместоците за водно право;
- од страна на јавните претпријатија делумно се преземени активности за надминување на утврдените неправилности;
- исти неправилности кај исто јавно претпријатие се утврдени при инспекцискиот надзор и во 2015 и во 2016 година. Во 2016 година започната е постапка за посредување, одржана е расправа по постапка за спогодување со задоцнување од 6 месеци на која е заклучено дека постапката треба да продолжи пред надлежен суд. Судската постапка се уште е во тек;
- по извршен инспекциски надзор од водостопанскиот инспектор во 2016 година, констатирани неправилности и издадено решение, од страна на јавното претпријатие изјавена е жалба до Државна комисија за одлучување во втор степен. Не се презентирани информации за постапувањето на комисијата;
- кај јавните претпријатија во текот на 2016 и 2017 година извршени се повеќе инспекциски надзори од страна на државни инспектори за животна средина

кои не се поврзани со снабдувањето со вода за пиење и одведувањето на урбани отпадни води, а претежно се однесуваат на постапувањето на јавните претпријатија при управување со отпад.

Други инспекциски надзори

Овластениот инспектор за животна средина на општините, на општините во градот Скопје и на градот Скопје, во вршење на надзорот постапува согласно Законот за водите и Законот за животната средина. Согласно Законот за водите, врши надзор над преземањето на потребните мерки за развивање и одржување на ефикасен и економичен систем за водоснабдување со вода за пиење во доволни количини, надзор и контрола над употреба на водите за пиење, контрола над канализационите системи, одводни системи и септички јами на подрачјето на општините кои се испуштаат во канализационите системи, контрола над испуштање отпадни води, отпадни масла и други материји во канализација и друго.

Согласно Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, овластениот комунален инспектор на општините врши инспекциски надзор над јавните претпријатија во однос на обезбедување здравствено исправна и чиста вода за пиење преку изградениот водоснабдителен систем и негово одржување.

Согласно Законот за води, државниот инспектор за храна врши контрола на безбедноста и квалитетот на водата за консумирање од страна на човекот и надзор над јавните системи за снабдување со вода за пиење, вклучувајќи и надзор над потесната и строгата санитарна заштитна зона, во согласност со прописите за безбедност на храна.

Согласно Законот за санитарна и здравствена инспекција и Законот за водите, инспекцискиот надзор во врска со означување на заштитните зони на водите за пиење, на режимот на заштитните зони на водата за пиење, санитарно-хигиенски надзор над пошироките заштитни зони вршат државните санитарни и здравствени инспектори.

Со извршената ревизија констатиравме дека:

- овластените инспектори за животна средина во општините во кои се назначени, при вршење на надзорот над јавните претпријатија, согласно записниците од инспекциските постапки, претежно постапуваат по Законот за животна средина, а не по Законот за водите. Надзорот претежно се однесува над испуштањето на отпадни води и дали е обезбеден предтреман на индустриски отпадни води кај правните лица кои треба да имаат Б-дозвола (индустриски загадувачи). Утврдените неправилности делумно се отстранети;
- овластените комунални инспектори не вршат инспекциски надзор во однос на обезбедување здравствено исправна и чиста вода за пиење, туку постапуваат по пријави од граѓани најчесто за комунални проблеми кои не се

- поворзани со водите, дефекти на водоводна и канализациона мрежа, бесправно вклучување во водоводна мрежа и испуштање во води итн.;
- извршените надзори на државните инспектори за храна во дел од опфатените јавни претпријатија се однесуваат на укажувања за вршење редовна дезинфекција на водата за да може да се употреби за пиење поради присуство на бактерии или индикатори на фекално загадување. Се укажува да се вршат лабораториски анализи на водата на основен и периодичен преглед на водата согласно Правилникот за безбедност на водата⁴⁸ според кој треба да се вршат 4 периодични анализи, да се изврши испитување на извориште на вода наменета за водоснабдување 2 пати годишно, лабораториските анализи да се вршат во акредитирана лабораторија и овластено лице да води евиденција за извршените испитувања;
 - државните инспектори за храна постапуваат по доставените позитивни наоди од центрите за јавно здравје за утврдени неисправни примероци на водата за пиење со тоа што изготвуваат решенија со кои се наложува да се изврши дезинфекција на водата и известат корисниците дека водата не е за пиење и истите ги доставуваат до општините и јавните претпријатија кои управуваат со водоснабдителните системи;
 - до 2005 година Државниот санитарен и здравствен инспекторат вршел надзор над водоснабдителните објекти, но по оваа година надлежните инспектори вршат инспекциски надзор само по барање на субјектите надлежни за стопанисување со водоснабдителни објекти.

Вршењето инспекциски надзор од страна на повеќе различни инспектори овластени за инспекциски надзор врз основа на повеќе закони, кои имаат надлежности за надзор на јавните претпријатија и согласно со Законот за водите, влијае на ефикасноста во вршење на истиот.

4. Надоместоци за водно право

4.1. Утврдување на надоместокот за водно право и негово евидентирање

Цени на водни услуги

Вкупниот надоместок за крајните корисници на водата, согласно Законот за водите, го сочинуваат цената на услугата за користење и надоместокот за користење на водата, а вкупниот надоместок за крајните корисници за одведување и пречистување на водата го сочинуваат цената на услугата за одведување и пречистување на водата и надоместокот за испуштање во води.

⁴⁸ Правилник за безбедност на водата „Службен весник на Република Македонија“ бр. 46/2008 и Правилник за барања за безбедност и квалитет на водата за пиење „Службен весник на Република Македонија“ бр. 183/2018

Цената на услугата за крајните корисници на водата ја сочинуваат трошоците на услугата за снабдување, трошоците за заштита на животната средина и трошоците за ресурсот, во согласност со начелото „корисникот плаќа“. Цената на услугата за крајните корисници за одведување и пречистување на водата ја сочинуваат трошоците на услугата за одведување и пречистување на водата, трошоците за заштита на животната средина од испуштање во води и трошоците за реципиентот, во согласност со начелото загадувачот плаќа. Цената на услугите ги вклучува сите експлоатациони трошоци, трошоците за одржување, трошоците за замена на амортизираните делови и други оштетувања, капиталните инвестиции, камата за отплата на капиталните инвестиции и заеми, гаранциите и други дополнителни трошоци, а Владата на Република Македонија на предлог на министерот за животна средина во согласност со министерот за финансии ја утврдува методологијата на пресметување на вкупниот надоместок и цената на услугата.

Видот на услугите кои ги вршат јавните претпријатија и начинот на утврдување на цените на услугите, се утврдени со Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води. Согласно овој закон давателот на услугата меѓу останатото врши снабдување со вода за пиење преку водоводна мрежа и собирање и одведување на урбани отпадни води преку канализационата мрежа и нивно пречистување и испуштање во реципиентот, за што давателот на услугата и корисникот на услугата склучуваат договор со кој се уредуваат меѓусебните права и обврски. Цената на водата за пиење и на одведувањето на урбани отпадни води се изразува во ден. / m^3 , а се определува врз основа на потрошена количина на вода за пиење од страна на корисниците на услугата и категорији на корисници на услугата, согласно методологија која ја пропишува министерот за транспорт и врски. Цената се определува како: надоместок за m^3 вода за пиење со одведување на отпадни води, надоместок за m^3 само вода за пиење и надоместок за m^3 само за одведување на отпадни води. Цената ја определува давателот на услугата, по претходна согласност на основачот.

Со Законот за комунални дејности е уредено дека за користење на комуналните услуги се плаќа надоместок во денари по метри кубни за снабдување и испорака на вода за пиење и одведување и пречистување на отпадни води. Висината на надоместокот ја утврдува давателот на комуналната услуга по претходно добиена согласност од општините, општините во градот Скопје, односно градот Скопје, односно Владата на Република Македонија за јавните претпријатија основани од Владата на Република Македонија.

Со цел да се обезбеди воспоставување на финансиски самоодржлив систем на водни услуги и базиран на начелата „корисникот плаќа“, „загадувачот плаќа“ и начелото за покривање на трошоците, почнувајќи од јануари 2016 година започната е примената на Законот за утврдување на цени на водните услуги. Со овој закон водните услуги

се дефинирани како водни услуги за: снабдување со сурова вода наменета за водоснабдување на населението, водоснабдување, собирање и одведување отпадни води и пречистување на отпадните води. Давателот на водната услуга е должен од крајниот корисник на водната услуга да наплати цена за водната услуга според тарифата за водната услуга утврдена во решението за утврдување на тарифи за водни услуги, односно не смее да наплати цена за водна услуга од крајниот корисник која не е одобрена од страна на Регулаторната комисија. Тарифата на водната услуга се пресметува согласно Методологија за утврдување на тарифа на водна услуга, пропишана од Регулаторната комисија.

Со Законот за утврдување на цени на водните услуги уредена е постапката на утврдување на тарифите за водни услуги и примената на истите од страна на давателите на услугите. Имено утврден е рок од 150 дена по денот на објавување на решението во Службен Весник на Република Македонија, во кој давателот на услугата е должен да донесе одлука за утврдување на тарифа на водна услуга и за истата да обезбеди согласност од основачот. Во спротивно Регулаторната комисија ќе донесе решение за започнување на постапка за донесување на Регулаторна тарифа за водна услуга. Давателот на услугата е должен во рок од 45 дена од давањето согласност да започне да ја применува одобрената тарифа за водни услуги и да води одвоена сметководствена евиденција за секоја водна услуга одделно за времетраење на целиот регулиран период.

Сите даватели на водни услуги кои обезбедуваат водна услуга на подрачја поголеми од 10.000 еквивалент жители⁴⁹, како и кои обезбедуваат сурова вода за водоснабдителни системи се должни да започнат со примена на тарифи за водни услуги почнувајќи од 1 јануари 2018 година. Со исклучок, сите останати даватели на водни услуги се должни да започнат со примена на тарифи за водни услуги најдоцна до 1 јануари 2019 година.

Од извршениот увид во презентираната документација и направената анализа на издадени решенија од Регулаторната комисија, донесени одлуки од страна на Управните одбори на јавните претпријатија и Советите на општините, увид во сметките за комунални услуги и податоци од деловните книги кај 16 опфатени јавни претпријатија од 14 општини, го констатирајме следново:

- методологија за пресметување на вкупниот надоместок и цената на услугата согласно Законот за водите не е донесена, а во периодот до мај 2017 година, кога стапува во сила Методологијата за определување на тарифите за водна услуга⁵⁰, донесена согласно Законот за утврдување на цени на водните услуги, во примена била Методологија за утврдување на цената на водата за пиење и

⁴⁹ 1 е.ж. (еквивалент жител) е органско биоразградливо оптоварување на отпадните води кое што има петдневна биохемиска побарувачка на кислород (БПК5) од 60 gr. кислород дневно

⁵⁰ „Службен весник на Република Македонија“ бр.63/2017

одведување на урбани отпадни води⁵¹, донесена во 2004 година согласно Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води;

- јавните претпријатија кои снабдуваат со вода за пиење подрачја со повеќе од 10.000 е.ж. имаат обезбедено Решение за утврдување на тарифата на водни услуги со важност од 01.01.2018 година, издадено од Регулаторна комисија за енергетика во ноември 2017 година. За дел од јавните претпријатија во текот на 2018 година, донесени се нови решенија со кои се намалува утврдената тарифа, а по поднесено барање за измена до Регулаторната комисија;
- дел од јавните претпријатија не ги испочитувале роковите за донесување соодветни одлуки за утврдување на цени на водни услуги од страна на органите на управување и добивање согласност за истите од Советот на општината, односно истите се донесени во текот на 2018 година, најчесто поради поднесување барања за измена на утврдените тарифи на водни услуги. Поради тоа примената на новите тарифи кај дел од јавните претпријатија наместо од 01 јануари 2018 година е започната неколку месеци подоцна;
- за јавните претпријатија од Куманово и Берово, кои управуваат со пречистителни станици за отпадни води од 2007 односно од 2010 година за прв пат во 2018 година е утврдена тарифа за пречистување на отпадните води, која ќе можат да ја наплатуваат од крајните корисници, што овозможува да почнат делумно да ги покриваат оперативните трошоци за работа. Немањето утврдени цени за услугите за пречистување во досегашниот период влијае на обезбедување континуирана функционалност и долгочарна одржливост на системите за пречистување на отпадните води;
- поради отсуство на комплетна документација за изградените пречистителни станици за отпадни води во Прилеп, Струмица, Радовиш, Кичево, Гевгелија и Волково, истите не се официјално предадени на управување од страна на општината и не се соодветно евидентирани како средства во деловните книги на јавните претпријатија, што е еден од влезните параметри за реално утврдување на тарифа за пречистување на отпадни води;
- утврдени се тарифи за пречистување на отпадни води за пречистителни станици за отпадни води за регулиран период 2018-2020 година, изградени и пуштени во пробна работа во текот на 2017 и 2018 година, кои не се применети⁵²;

⁵¹ „Службен весник на Република Македонија“ бр.107/2005

⁵² Тарифата за пречистување на отпадни води не е применета од страна на јавните претпријатија од Прилеп и Скопје за ПСОВ Волково.

- дел од советите на општините⁵³ немаат дадено согласност на утврдените тарифи од Регулаторната комисија и дел од јавните претпријатија ги немаат применето новите тарифи. Имено водните услуги се уште ги фактуираат согласно утврдените цени во претходни години, односно фактуираат цени кои се однесуваат на услуги за водоснабдување заедно со канализациони услуги;
- имајќи предвид дека роковите за примена на утврдените тарифи за водни услуги се пробиени од повеќе даватели на услуги, од страна на Регулаторната комисија нема соодветно постапување, освен за едно јавно претпријатие, за кое во септември 2018 година се донесени решенија за започнување на постапка за донесување на Регулаторна тарифа;
- дел од јавните претпријатија⁵⁴ во сметките за комунални услуги, освен утврдените тарифи за водни услуги по метар кубен потрошена вода, фактуираат и фиксен надомест за вода, за одржување на водоводни линии и водомери, што не е во согласност со донесените решенија за утврдување на тарифи на водни услуги.

Со извршениот увид во донесените решенија од страна на Регулаторната комисија за утврдување на тарифа за снабдување со сирова вода наменета за водоснабдување на населението за јавните претпријатија кои управуваат со хидросистеми и акумулации (Прилог 5), утврдивме:

- за 4 од опфатените 7 јавни претпријатија во текот на 2018 година, по поднесено барање за измена на донесените решенија од Регулаторната комисија во ноември 2017 година донесени се нови решенија со кои се намалува утврдената тарифа на сировата вода, што е една од причините зошто се уште не се склучени договори или анекс договори меѓу овие јавни претпријатија и јавните комунални претпријатија во кои договорната цена на сировата вода ќе биде усогласена со утврдената нова тарифа;
- постои значајна разлика во тарифите на сировата вода, од 1,68 ден./м³ и дозволен опсег од 22,77% за ЈПВ Студенчица до 20,20 ден./м³ и дозволен опсег од 79,27% за ЈП ХС Злетовица, што несомнено влијае и на различно оптоварување како на јавните претпријатија кои вршат услуги за водоснабдување така и на крајните корисници на водата за пиење. Од друга страна, ЈП ХС Злетовица со сирова вода снабдува само 2 од предвидените 5 населени места, додека ЈПВ Студенчица со сирова вода ги снабдува сите 4 предвидени населени места;
- евидентни се повеќе наталожени нерешени прашања од изминатиот период помеѓу некои јавни претпријатија кои управуваат со хидросистеми и

⁵³ Совет на Град Скопје и совети на општините Гостивар, Струга и Прилеп за тарифата за прочистување на отпадни води.

⁵⁴ Општини Охрид, Струга и Прилеп.

акумулации на вода и јавни комунални претпријатија, особено во делот на утврдување на цените на сировата вода што резултира со состојба јавните комунални претпријатија во своите деловни книги да искажуваат високи износи на доспеани неплатени обврски по основ на снабдување со сирова вода.

Наведените состојби во делот на утврдување и примена на цените на водните услуги, кои претставуваат еден од параметрите за утврдување на надоместоците за водно право, имаат влијание на утврдената висина на истите.

Утврдување на надоместоците за водно право и негово евидентирање

Освен цената на услугата за користење на водата и цената на услугата за одведување и пречистување на водата, согласно Законот за водите, крајните корисници плаќаат и надоместок за користење на водата односно надоместок за испуштање во води. Обврзници за пресметување и плаќање на надоместокот за водно право се правните и физичките лица кои имаат дозвола за водно право издадена во согласност со Законот за водите. Обврската за плаќање на надоместокот настапува на денот од кога дозволата започнува да произведува правно дејство. Носителот на дозволата кој на трети лица обезбедува услуги за снабдување со вода и услуги за одведување и пречистување на водата, средствата за плаќање на надоместокот ги обезбедува преку наплатување на услугата од крајните корисници на водата.

Висината на надоместокот за користење на вода наменета за консумирање од страна на човекот е определена во висина од 2% од утврдената цена за метар кубен вода од давателот на услугата за снабдување со вода.

Висината на надоместокот за испуштање во води се утврдува како основна вредност и варијабилна вредност, кои ги пресметува јавното претпријатие давател на услугите. Основната вредност се пресметува како 1% од утврдената цена на услугата за собирање и пречистување на отпадните води врз основа на количината на водата што е испуштена во системот и се прикажува одвоено во сметката за извршена услуга. Варијабилната вредност на надоместокот се утврдува во дозволата за испуштање во води врз основа на “единица на штетност”⁵⁵ и ја пресметува правното или физичкото лице кое испушта непречистени отпадни води во реципиенти.

Владата на Република Македонија, а на предлог на министерот за животната средина го утврдува начинот на пресметување на единицата на штетност согласно со количината на испуштената вода и видот и количината на отпадните материји и супстанции што се испуштаат во површинските и подземните води и начинот на плаќање на варијабилната вредност на надоместокот.

⁵⁵ “единица на штетност,” одговара на загадување на еден еквивалент жител и изнесува 0,4% од просечната плата во Република Македонија.

Од извршениот увид и анализа на податоците од деловните книги и фактурите за извршени комунални услуги кај 36 опфатени јавни претпријатија за период 2015-2018 година, го констатирајме следното:

- во фактурите за комунални услуги, сите јавни претпријатија пресметуваат надоместок за користење на води во висина од 2% од цената на услугата по метар кубен испорачана вода за пиење (т.н. фонд за води), независно од тоа дали имаат или немаат обезбедено дозвола за користење на вода и дали е отпочнато правното дејство на дозволата;
- иако само 4 јавни претпријатија имаат обезбедено дозвола за испуштање во води од општините Струмица, Берово, Кочани и Македонски Брод, 20 јавни претпријатија пресметуваат надоместок за испуштање во води (т.н. фонд за канализација) во висина од 1% од цената на услугата по метар кубен испорачана/одведена вода односно основната вредност на надоместокот;
- дел од јавните претпријатија фактурираат фиксен надомест за водна услуга на кој не пресметуваат надоместок од 2% за користење на вода⁵⁶;
- ниту едно јавно претпријатие не пресметува варијабилна вредност на надоместокот за испуштање во води, поради тоа што не донесен подзаконскиот акт за утврдување на начинот на пресметување на единицата на штетност, ниту во дозволите истата е утврдена.

Вкупно 16 јавни претпријатија кои вршат услуги за собирање и одведување и/или пречистување на урбани отпадни води, во деловните книги не ја пресметуваат обврската за плаќање на надоместок за испуштање во води во висина од 1% од утврдената цена на услугата за собирање и пречистување на отпадните води, од кои:

- јавните претпријатија во општините Дебар, Кратово и Македонски Брод во сметките за комунални услуги воопшто не фактурираат за канализациони услуги и/или за пречистување на отпадни води и не пресметуваат надоместок за испуштање во води;
- јавното претпријатие за водовод од Охрид и јавното претпријатие за водовод и канализација од Струга, кои се работни единици од МЈП Проаква, Струга во сметките за комунални услуги фактурираат за канализациони услуги и за пречистување на отпадни води т.н. “услуга Колектор“, но не пресметуваат надоместок за испуштање во води. Од друга страна поради тоа што работната единица Колектор, како дел од МЈП Проаква, Струга во чија надлежност е пречистувањето на отпадните води, не врши фактуирање за услугите и не пресметува обврска за надоместок за испуштање во води⁵⁷;

⁵⁶ Општини Охрид, Струга и Прилеп

⁵⁷ Согласно Заклучоците донесени од страна на УО на МЈП Проаква, Струга во 2010 година, со делот од приходите од наплатата на сметките и фактурите за дадени услуги за одведување и пречистување на отпадни води на подрачјето на општините Охрид и Струга ќе располага работната единица Колектор

- јавните претпријатија во општините Прилеп, Виница и Карбинци во сметките за комунални услуги фактуираат канализациони услуги и/или услуги за пречистување на отпадни води и надоместок за испуштање во води, но во деловните книги нема разграничување на пресметаните обврски по вид на надоместок за водно право односно обврските за надоместокот за користење води и за испуштање во води се евидентирани збирно како надоместок за користење на вода;
- јавните претпријатија во општините Берово, Гостивар, Дебрца, Пробиштип, Ресен и Чашка во сметките за комунални услуги фактуираат за канализациони услуги, но не пресметуваат надоместок за испуштање во води;
- јавното претпријатие во општина Гевгелија од април 2018 година престанува да фактуира за канализациони услуги и да пресметува надоместок за испуштање во води со образложение дека нема дозвола за испуштање во води, без за тоа да има донесен акт, а по извршен инспекциски надзор;
- јавното претпријатие во општините Струмица, Кичево и Радовиш кои почнувајќи од 2018 година во сметките за комунални услуги фактуираат и услуга за пречистување на урбани отпадни води, надоместокот за испуштање во води го пресметуваат само на цената за собирање и одведување на урбани отпадни води, не и на цената за пречистување на отпадни води.

Освен погоре наведените, ги истакнуваме и следниве утврдени состојби во делот на пресметување и евидентирање на надоместоците за водно право:

- јавните претпријатија од 5 општини (Прилеп, Велес, Виница, Крушево и Карбинци) во своите деловни книги не вршат разграничување на пресметаните надоместоци по вид на водно право, односно обврските за надоместокот за користење води и за испуштање во води се евидентирани збирно. Поради тоаискажаниот износ на неплатен надоместок за користење на вода од вкупно 33.405 илјади денари во себе ги содржи и неплатениот надоместок за испуштање во води;
- јавните претпријатија од 4 општини (Радовиш, Градско, Карбинци и Лозово) не презентираа податоци за пресметани неплатени надоместоци заклучно со 2015 година, поради тоа што во своите деловни книги пресметаните надоместоци за водно право до 2017 година неправилно ги исказувале на позицијата Приходи. Во текот на ревизијата извршена е корекција и прекнижување на тековно пресметаните надоместоци на позицијата Обврски;
- едно јавно претпријатие од општина Тетово во сметките за комунални услуги не ги фактуира надоместоците за користење на вода и за испуштање во води, а обврските за надоместоци во деловните книги, посебно двата вида, ги пресметува еднаш месечно како процент од 1% т.e. 2% од остварените приходи;

- јавните претпријатија од 3 општини (Штип, Пробиштип и Кратово) во своите деловни книги исказале намалување на обврските за надоместоци за водно право во вкупен износ од 5.136 илјади денари врз основа на донесени одлуки од Управниот одбор на јавните претпријатија заради нивно усогласување во зависност од процентот на наплата на сметките за комунални услуги односно заради отпис на побарувања за извршени комунални услуги поради застареност;
- според добиените податоци од јавните претпријатија просечниот процент на наплата на сметките за комунални услуги од крајните корисници изнесува 72,25 %. При тоа кај општините Гостивар и Дебар просечниот процент на наплата е под 20% а кај јавните претпријатија од Прилеп, Крушево и Лозово процентот на наплата е над 95%. Овој процент на наплата се должи и на значителни износи на ненаплатени побарувања од јавни установи (училишта, градинки, болници и други) исказани во деловните книги на јавните претпријатија.

4.2. Наплата на надоместокот за водно право

Согласно Законот за водите, носителот на дозволата кој обезбедува услуги за снабдување со вода и услуги за одведување и пречистување на вода, преку наплатување на услугите од крајните корисници, исказани во фактурите за извршени комунални услуги, врши наплата и на средствата за плаќање на надоместокот.

Правните лица кое управуваат со водоснабдителен систем се обврзници за пресметување и плаќање на надоместокот за користење на водата и се должни пресметаниот надоместок за користење на водата да го прикажат одвоено во сметката за извршена услуга за снабдување со вода и еднаш месечно наплатениот надоместок да го уплатат на посебна уплатна сметка во рамките на трезорската сметка.

Правните лица кои управуваат со канализационен систем се обврзници за пресметување и плаќање на надоместокот за испуштање во води, прикажувајќи го одвоено во сметката за извршена услуга за одведување и пречистување на води и се должни еднаш месечно наплатениот надоместок да го уплатат на посебна уплатна сметка во рамките на трезорската сметка.

Согласно Законот за водите, обврската за плаќање на надоместокот настанува на денот од кога дозволата започнува да произведува правно дејство, а од друга доколку носителот не го платил надоместокот, дозволата за водно право треба да се одземе, со решение донесено министерот за животна средина. Пред започнување на постапката за одземање на дозволата Министерството е должно да го извести носителот на дозволата и со решение да му даде рок за отстранување на причината за одземање на дозволата т.е. да изврши уплата на пресметаниот надоместок. Доколку и по истекот на определениот рок не биде отстранета причината односно

платен надоместокот се донесува решение за одземање на дозволата.

Според Законот за буџетите, буџетските корисници се одговорни за целосната и навремената наплата на приходите кои ги остваруваат од вршење на работите од својата надлежност, вклучувајќи ги и надоместоците за користење водно право утврдени согласно Законот за водите, чија целосна и навремена наплата е одговорност на Министерството за животна средина⁵⁸. Јавните приходи кои се приход на Буџетот на Република Македонија и буџетите на општините се уплатуваат на уплатна сметка во рамките на трезорската сметка. Министерството за финансии води евиденција за јавните приходите на Буџетот на Република Македонија и на буџетите на општините.

Согласно Упатството за начинот на евидентирање, распоредување и поврат на јавните приходи⁵⁹ надоместоците за користење на водно право се уплатуваат на посебни сметки во рамки на трезорската сметка и тоа како надоместок за користење на води и како надоместок за испуштање во води.

Од извршениот увид и анализа на доставените податоци од деловните книги и одговорените прашалници, како и од извршени интервјуа со одговорните лица на 35 јавни претпријатија кои вршат услуги за водоснабдување со вода за пиење, во однос на обврската за пресметување и уплата на надоместокот за користење на води во корист на трезорската сметка за период 2015-2018 година (Прилог 6), го констатираавме следново:

- вкупно пресметаните обврски за надоместок за користење на вода заклучно со август/септември 2018 година изнесуваат 349.307 илјади денари, од кои во корист на трезорската сметка се уплатени само 25.567 илјади денари или 7,32% од вкупно пресметаниот надоместок, односно во деловните книги на јавните претпријатија опфатени со ревизијата исказани се обврски за пресметан и неплатен надоместок за користење на вода во износ од 323.740 илјади денари или повеќе од 5,2 милиони евра, што укажува дека 92,68% не е уплатен надоместок во корист на Буџетот на Република Македонија;
- повеќе од половина од опфатените односно 17 јавни претпријатија воопшто не вршат уплата на пресметаниот надоместок за користење на вода во корист на трезорската сметка, што е 67% од вкупно пресметаниот неплатен надоместок, а од тоа 42 % отпаѓа на јавното претпријатие од Град Скопје, 14% отпаѓаат на јавните претпријатија на општините Куманово, Струмица и Гостивар, а останатите 11% на јавните претпријатија од вкупно 13 општини;

⁵⁸ Член 37-б од Законот за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16)

⁵⁹ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 114/09, 153/09, 43/10, 185/11, 186/14, 27/16, 188/18.

- останатиот дел од опфатените односно 15 јавни претпријатија вршат делумна уплата на пресметаниот надоместок за користење на вода во корист на трезорската сметка. Имено по извршен инспекциски надзор во 2016, 2017 и 2018 година дел од јавните претпријатија извршиле една или две уплати на дел од тековно пресметаниот надоместок, дел од јавните претпријатија почнале континуирано да го уплатуваат само тековно пресметаниот надоместок, а дел од јавните претпријатија уплатуваат и дел од заостанатиот долг. При тоа само две јавни претпријатија од општините Штип и Кратово имаат платено повеќе од половината од вкупно пресметаниот долг, а јавните претпријатија од општините Македонски брод и Охрид имаат уплатено помалку од 1% од пресметаниот долг;
- во корист на трезорската сметка 718145 - Надоместок за користење на вода заклучно со август 2018 г. од страна на јавното претпријатие од Штип неправилно се вршени уплати со цел на дознака за надоместок за испуштање во води во вкупен износ од 1.840 илјади денари. Од септември 2018 г. овој надоместок се уплатува во корист на трезорската сметка 718146 - Надоместок за испуштање во води.

Од извршениот увид и анализа на доставените податоци од деловните книги и одговорените прашалници, како и од извршени интервјуа со одговорните лица на 20 јавни претпријатија кои вршат услуги за собирање и одведување и/или пречистување на урбани отпадни води и кои во сметките за комунални услуги и деловните книги пресметуваат надоместок за испуштање во води, во однос на обврската за уплата на надоместокот во корист на трезорската сметка за период 2015-2018 година (Прилог 7), го констатирајме следново:

- вкупно пресметаните обврски за надоместок за испуштање во води заклучно со август/септември 2018 година изнесуваат 33.603 илјади денари, од кои во корист на трезорската сметка се уплатени само 3.693 илјади денари или 10,98% од вкупно пресметаниот надоместок, односно во деловните книги на јавните претпријатија опфатени со ревизијатаискажани се обврски за пресметан и неплатен надоместок за користење на вода во износ од 29.950 илјади денари или речиси половина милион евра, што укажува дека 89,02% не уплатен надоместок во корист на Буџетот на Република Македонија;
- половина од опфатените односно 10 јавни претпријатија воопшто не вршат уплата на пресметаниот надоместок за испуштање во води во корист на трезорската сметка, што е 75% од вкупно неплатениот пресметан надоместок, а од тоа 46 % отпаѓаат на јавните претпријатија од Град Скопје, 14% на ЈП на општината Куманово, а останатите 15% на јавните претпријатија од вкупно 8 општини;
- освен јавното претпријатие од Битола кое врши континуирана редовна уплата на пресметаниот надоместок за испуштање во води во корист на трезорската сметка, останатиот дел од опфатените односно 9 јавни

претпријатија вршат делумна уплата на пресметаниот надоместок. Имено по извршен инспекциски надзор во 2016, 2017 и 2018 година дел од јавните претпријатија извршиле една или две уплати на дел од тековно пресметаниот надоместок, дел од јавните претпријатија почнале континуирано да го уплатуваат само тековно пресметаниот надоместок, а дел од јавните претпријатија уплатуваат и дел од заостанатиот долг. При тоа само јавното претпријатие од општина Кавадарци има платено повеќе од половината од вкупно пресметаниот долг.

Со извршената ревизија, спроведени интервјуа, одговорени прашалници и презентирани податоци во делот на наплата на надоместокот за водно право за користење на води и за испуштање во води, ревизијата го утврди следното:

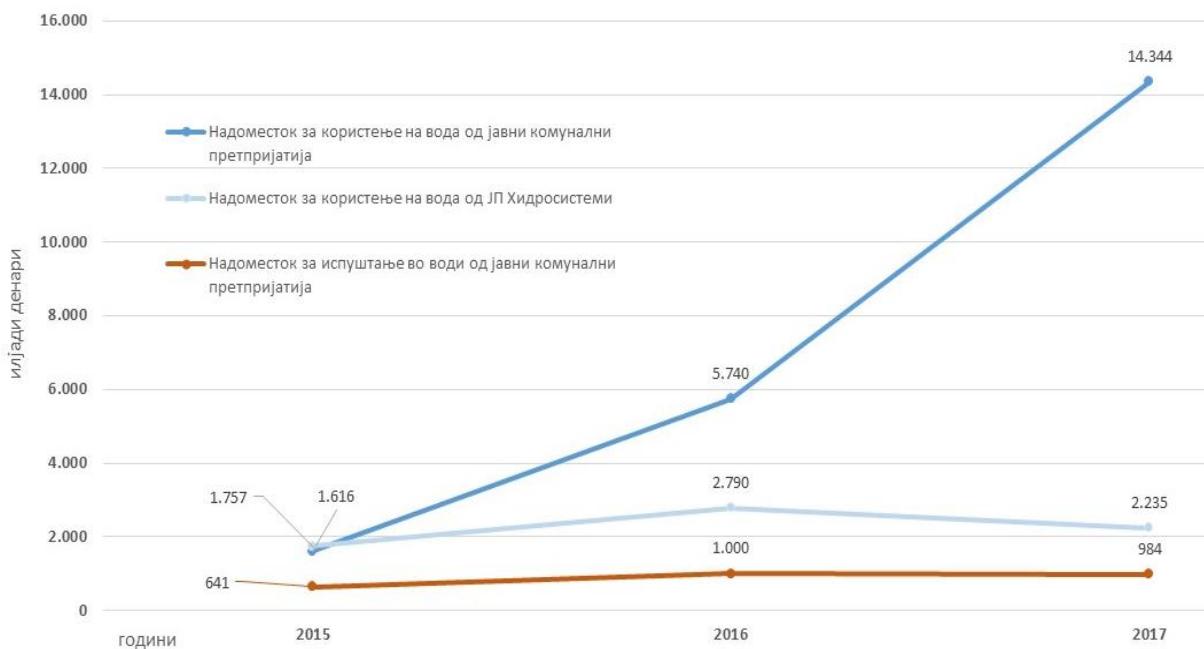
- во издадените дозволи за користење на водата и за испуштање во води, наведена е и обврската на носителот на дозволата да плаќа надоместок за водно право повикувајќи се на соодветниот член од Законот за водите, без при тоа да се наведе видот и бројот на посебната сметка во рамки на трезорската сметка на која треба да бидат уплатени средствата;
- начинот на пресметување на надоместоците за водно право по метар кубен потрошена вода утврден со Законот за водите и негово евидентирање во деловните книги од страна на јавните претпријатија кои се обврзници за плаќање на истиот, не овозможува континуирано следење и контрола на пресметаниот и уплатен надоместок од надлежните институции (Министерство за животна средина, Министерство за финансии) ниту можност за обезбедување целосна и редовна наплата на истиот, согласно барањата од Законот за буџетите;
- од Министерство за финансии - Сектор Трезор, обезбедени се податоци за уплатените надоместоци за водно право за користење на води и за испуштање во води за период по уплатувачи од 01.01.2015 година заклучно со 31.05.2018 година. Со извршената анализа на добиените податоци, ревизијата утврди:
 - вкупниот уплатен надоместок за водно право за наведениот период изнесува 331.505 илјади денари, од кој што за користење на води изнесува 326.329 илјади денари, а за испуштање во води 5.176 илјади денари;
 - имајќи предвид дека во корист на иста уплатна сметка се врши уплата на надоместокот од страна на повеќе обврзници за користење на води по различни основи, учеството на уплатениот надоместок од јавните комунални претпријатија во вкупно платениот надоместок за наведениот период изнесува 7,8% проценти или вкупно 25.289 илјади денари од 25 уплатувачи, додека од правните лица кои управуваат со хидросистеми изнесува 2,2% или вкупно 7.105 илјади денари од 7 уплатувачи. Најголемо учество во уплатениот надоместок за

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“

користење на водите имаат правните лица за производство на електрична енергија или 77,3%, а остатокот од 12,8% отпаѓаат на правните лица од стопанството кои се обврзници на надоместокот за користење на води;

- во корист на уплатната сметка за надоместок за испуштање во води освен јавните комунални претпријатија уплатување на надоместокот вршат и правни лица кои испуштаат индустриски отпадни води и имаат интегрирани еколошки дозволи. Имено 11 јавни претпријатија имаат уплатено вкупно 2.995 илјади денари или 57,9% , додека останатите 42,1% или 2.181 илјади денари се уплатени од 3 правни лица од индустријата.

Трендот на уплати на надоместокот за користење на водите и за испуштање во води во корист на соодветните трезорски сметки за период 2015-2017 година е прикажан со следниот графикон.



Забележително е дека има значително подобрување во уплатување на надоместокот за користење води за наведениот период, а делумен напредок во уплатувањето на надоместокот за испуштање во води од страна на јавните претпријатија.

- во рамки на трезорот, почнувајќи од 2016 година функционира Веб портал Е-обврски кој овозможува на секој државен орган односно институција, надлежни за собирање на јавните приходи, да имаат слободен пристап до уплатите по единечни сметки на дневна основа, вклучувајќи го и

Министерството за животна средина. Не се презентирани податоци дека одговорните вработени во Министерството пристапуваат до веб порталот и вршат следење на наплата на надоместокот за водно право на дневна основа, иако од септември 2017 година се доделени посебен број и лозинка за пристапување до системот;

- на ревизијата не и се презентирани податоци дека поради неплаќање на надоместокот се иницирани постапки за одземање на дозволата за користење на водата и за испуштање во води;
- нискиот степен на плаќање на надоместоците за водно право во корист на трезорската сметка, според добиените сознанија во голем дел се должи и на новото законско решение за водите според кое почнувајќи од 2010 година престанал да постои Фондот за води, а со тоа и уплатата на овие средства во корист на сметката Фондот што влијаело дестимулативно за навремена и целосна уплата на истите, особено поради отсуство на информации за нивната намена.

Наведените состојби во делот на утврдување и наплата на надоместокот за водно право, влијаат Министерството за животна средина да не располага со целосни информации за висината на надоместокот за водно право кој што треба да биде уплатен од страна на носителите на дозволите, ниту за висината на уплатениот надоместок, што влијае на следењето и контролата на наплатата на надоместокот согласно издадените дозволи. Воедно создадена е и можност јавните претпријатија да вршат наплата на надоместокот од крајните корисници на услугите без при тоа истиот да биде уплатен во корист на трезорската сметка со што се врши потценување на приходите на Буџетот на Република Македонија. Поради тоа постои потреба од преиспитување на постојната регулатива која го уредува ова прашање.

4.3. Користење на средствата од надоместокот за водно право

Согласно Законот за водите, средствата од надоместоците за користење и испуштање на води се користат врз основа на Програма за управување со водите. Програмата ја донесува Владата на Република Македонија на предлог на министерот за животната средина, во согласност со министерот за здравство, министерот за земјоделството и министерот за транспорт и врски.

Со Програмата се финансира и/или кофинансира реализацијата на повеќегодишните проекти, програми, активности и/или мерки кои се содржани во програмските и планските документи донесени согласно со Законот за водите, изработка на програмските и планските документи и реализацијата на проекти, програми, активности и/или мерки наменети за единиците на локалната самоуправа преку буџетите на органите на државната управа.

Во Програмите наведени се изворите на приходи, намената на средствата и планираните средства за секоја намена.

Вкупен извор на приходи во програмата се: средствата од надоместоците за користење и испуштање на води и вадење на песок, чакал и камен, закупнина на државно земјиште дадено под закуп што во катастарот на недвижности се води под „води“, средства од Буџетот на Република Македонија (трансфер), средства од Буџетите на ЕЛС и други приходи во согласност со закон.

Министерот за животната средина, врз основа на извештаите од другите надлежни министерства секоја година треба да доставува до Владата на Република Македонија извештај за реализација на средствата од надоместоците утврдени во Програмата.

Со извршената ревизија и информации од министерството ги констатирајме следните состојби:

- Владата на Република Македонија донела Програми за управување со водите за 2012 (55.000 илјади денари), 2013 (32.000 илјади денари), 2014 (22.000 илјади денари), 2017 (27.000 илјади денари) и 2018 година (71.000 илјади денари). Програмите за управување со водите за 2015 и 2016 година не се донесени поради пренамена на средствата за други намени;
- во делот од Програмата, наменет за доделување средства за изградба на нови и одржување и унапредување на постојните јавни водоснабдителни објекти, наведен е рокот и потребната документација кои единиците на локална самоуправа и јавните претпријатија треба да ги достават кон барањето и критериумите за распределба на средствата. Во програмите не е предвидено распишување на конкурс за поднесување на барања од заинтересираните субјекти, ниту е предвидена законска одредба за распишување на конкурс;
- во програмата наведени се критериуми само за распределба на средствата наменети за изградба на нови и одржување и унапредување на постојните јавни водоснабдителни објекти, но истите се описни и се однесуваат на подрачјето на кое се наоѓа барателот (урбана или рурална средина), досегашниот начин на водоснабдување на населението и финансиско учество на општината. Наведените критериуми не се доволно прецизни и не обезбедуваат целосна објективност за избор на апликантите;
- според расположливата евиденција во министерството, согласно Програмата за управување со води за 2012 година поднесени се 14 барања, но не се доделени финансиски средства, а за 2013 година од поднесени 25 барања, доделени се финансиски средства на 10 општини и за 2014 година примени се 19 барања за кои не се доделени средства;
- по објавената Програма за 2017 година не се доставени барања за доделување финансиски средства;
- по објавената Програма за 2018 година, министерот формирал Комисија за евалуација на доставени барања за финансирање за изградба на нови и одржување и унапредување на постојните јавни водоснабдителни објекти и за уредување и реконструкција на водотеци, составена од претседател и 4

члена. Во Записникот од спроведената евалуација не се презентирани податоци за бројот на поднесените барања. Доделени се финансиски средства на 14 општини и на 1 јавно претпријатие во вкупен износ од 56.000 илјади денари за проектирање и изградба на нови и унапредување на постојните јавни водоснабдителни објекти и за уредување и реконструкција на водотеци⁶⁰;

- имајќи предвид дека се доделени средства само за 2013 година, министерството не доставило Извештај до Владата на Република Македонија за доделените средства согласно Програмата за управување со води за 2013 година;
- општините/јавните претпријатија во периодот опфатен со ревизијата имаат добиено финансиски средства од Програмата за инвестиции во животната средина.

Наведените состојби имаат за ефект нецелосно и неконтинурано користење на средствата уплатени од надоместокот за водно право, недоволна транспарентност во постапката и можност од доделување на финансиски средства на несоодветни апликанти.

⁶⁰ Општини Кичево, Брвеница, Сарај, Крушево, Чучер Санево, Демир Капија, Теарце, Липково, Ѓорче Петров, Тетово, Новаци, Струга, Врапчиште, Крива Паланка и Комунално јавно претпријатие Водовод, Кочани

IV. ЗАКЛУЧОК/ ЗАКЛУЧОЦИ

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:

Донесените политики и преземените мерки и активности од надлежните органи, единиците на локалната самоуправа (општините) и јавните претпријатија при доделувањето на водното право делумно обезбедуваат исполнување на целите за достапност до доволно количество квалитетна вода за пиење, заштита, зачувување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси преку намалување на штетните испуштања во водите, додека очекуваните цели во делот на целосно утврдување и наплата на надоместокот за водно право не се исполнети.

Постои потреба за преземање на дополнителни активности и мерки во областите предмет на ревизија, а пред се подобрување во делот на имплементација на законските и подзаконските акти, нивно допрецизирање, довршување на активностите за донесување на основните документи за планирање и развој на управувањето со водите во Република Македонија, зајакнување на институционалните капацитети на министерството за животна средина, другите надлежни органи и субјекти согласно законските надлежности, обезбедување на потребната документација за поднесување барање и издавање на соодветните дозволи за водно право, воспоставување соодветна евиденција на примени барања и издадени дозволи за водно право и други податоци, определување на заштитните зони, зголемување на мониторингот на количеството и квалитетот на испуштените отпадни води, зајакнување на надзорот на примената на законот за водите и на инспекцискиот надзор, зголемување на финансиската дисциплина при пресметување и наплата на надоместоците и нивна уплата на пропишаните уплатни сметки, како и зголемување на свесноста за потребата од регулирано користење на водите и испуштање во водите заради заштита и зачување на квалитетот на водата како природен ресурс.

V. ПРЕПОРАКИ

1. Министерството за животна средина и Владата на Република Македонија да преземат активности за оценка и преиспитување на законските решенија за води заради идентификување на недостатоците и проблемите кои се јавуваат и обезбедат нивно допрецизирање, унапредување и подобрување на спроведувањето.
2. Министерството за животна средина 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.
3. Министерството за животна средина 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.
4. Министерството за животна средина 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.
5. Министерството за животна средина и Владата на Република Македонија да продолжат со активностите за натамошно усогласување на националното законодавство со ЕУ директивите од областа на водите и обезбедат нивна имплементација.
6. Министерството за животна средина и Владата на Република Македонија да ја преиспитаат постојната состојбата со капацитетите на Секторот Води преку обезбедување на потребните материјални и кадровски ресурси и/или да ја преиспитаат потребата од утврдување друга посоодветна организациона форма за водење на работите од областа на водите како посебно правно лице.
7. Државниот инспекторат за животна средина да продолжи со активностите за зголемување на бројот на водостопански инспектори за вршење инспекциски надзор согласно утврдените надлежности.
8. Министерството за животна средина да преземе мерки и активности за воспоставување процедура и воведување на информатичка технологија за процесот на издавање на дозволите за водно право и нивното следење.
9. Министерството за животна средина да преземе мерки за воспоставување водна

книга и/или друга соодветна евиденција на примени барања и издадени дозволи за водно право и други потребни податоци.

10. Министерот за животна средина да ја пропише формата за начинот на водење и прибирање на податоци за Катастарот на загадувачи на водите, да обезбеди добивање комплетни податоци и ажурирање на истиот.
11. Министерството за животна средина да обезбеди комисијата за преглед на објекти и постројки на водоснабдителните и канализационите системи, редовно да врши преглед кај јавните претпријатија на кои им се издадени соодветни дозволи за водно право.
12. Министерството за животна средина до донесувањето на нов начин на утврдување, наплата и контрола на надоместоците за водно право во постојните Решенија да утврди јасни податоци за висината на надоместокот и бројот на уплатната сметка каде треба да бидат уплатени истите.
13. Министерството за животна средина и Владата на Република Македонија да преземат активности за оцена и преиспитување на постојното законско решение за начинот на утврдување и наплата на надоместоците на водно право и обезбедат решение со кое ќе се овозможи контрола, следење и ефикасност во наплатата.
14. Министерството за животна средина, Министерството за финансии и Владата на Република Македонија да преземат активности со кои ќе понудат законско решение до Собранието на Република Македонија со кое надоместоците за доделеното водно право ќе имаат третман на јавна давачка и воспоставување на обврска на Управата за јавни приходи и другите надлежни органи да вршат инспекциски надзор за неговото правилно пресметување, наплатување и уплата во корист на соодветните уплатни сметки.
15. Министерството за животна средина да преземе активности за проширување на кадровските капацитети на Секторот за соработка со локалната самоуправа и управно-надзорни работи и да обезбеди вршење надзор и на работата на општините во делот на управување со водите.
16. Министерството за животна средина, Државниот инспекторат за животна средина и другите надлежни органи да извршат вонреден инспекциски надзор над корисниците на водно право, ја утврдат фактичката состојба, предложат мерки и активности за постапување и давање јасни мерки за пресметување, наплатување и уплаќање на надоместоците за доделеното водно право.
17. Министерството за животна средина да обезбеди одговорните вработени во Министерството редовно да пристапуваат до веб порталот и вршат следење на наплата на надоместокот за водно право на дневна основа.

18. Министерството за животна средина да обезбеди континуирано и наменско користење на средствата соодветно на уплатениот надоместок за водно право, а за избор на апликантите да утврди попрецизни критериуми од досега утврдените во Програмата за управување со води.
19. Министерството за животна средина во соработка со општините да преземат активности за подготвка на одлуки за:
 - определување заштитни зони околу зафатните објекти со кои управуваат јавните комунални претпријатија,
 - определување заштитни зони чувствителни на отпадни води, заради нивно донесување од страна на Владата на Република Македонија.
20. Општините и јавните претпријатија да преземат мерки и активности за:
 - обезбедување на потребната документација за поднесување барање и издавање на соодветните дозволи за водно право;
 - преземање на управување на водоснабдителните системи од помалите населени места;
 - обезбедување на потребните материјално технички средства;
 - поставување соодветни мерни инструменти за мерење на количеството на зафатена и исцрпена вода и водење уредна евиденција на дневна основа за измерените количества;
 - спроведување проактивна политика и обезбедување намалување на количините на загубена/неприходувана вода;
 - изготвување на елaborати за определување на граници на заштитни зони околу зафатните објекти за вода за пиење;
 - изградба на колекторски системи и пречистителни станици и нивно континуирано одржување во функционална состојба;
 - редовно доставување податоци за извршените мерења на количеството и квалитетот на испуштените води до Министерството за животна средина;
 - усогласување со утврдените тарифи на водни услуги и обезбедат нивна примена;
 - целосно утврдување на надоместоците за водно право и нивно соодветно исказување во деловните книги;
 - целосна и редовна уплата на пресметаните надоместоци за водно право во корист на соодветните уплатни сметки.

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА	
Примено:	25.01.2015
Оп. бр. 159	Број: Повик за ревизија
17-25/13	



**ЈЗУ ИНСТИТУТ ЗА ЈАВНО ЗДРАВЈЕ НА
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**
50 Дивизија 6, 1000 СКОПЈЕ, Р. МАКЕДОНИЈА
Тел: (389 02) 3223 033, Факс: (389 02) 3223 354
www.iph.mk

Бр. 09-148/11
Датум: 22.01.2019

ДО **Г-дин Насер Адеми**

Заменик главен државен ревизор
Државен завод за ревизија
Палата „Емануел Чучков“
ул. Јордан Мијалков
Скопје

**Предмет: Мислење за
извештај**

Во врска со Вашиот допис бр.17-25/10 од 09.01.2019 година за Нацрт Извештајот на Овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност на тема „Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“, ЈЗУ Институт за јавно здравје на Република Македонија Ве известува за нашите забелешки на истиот.

Нацрт Извештајот на Овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност на тема „Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“ е сеопфатен документ кој релевантно ги прикажува состојбите во доменот на водното право.

Но, мислим дека треба да се дополнат уште некои факти за водното право и дека треба да се дополнат во извештајот. Во октомври 2018 година е донесен Правилникот за барања за безбедност и квалитет на водата за пиење, Службен весник на РМ бр.183/2018 и треба да се додаде на страна 37 и во Прилог 1 точка 10 да се направи ревизија на содржината. На страна 54, точката 4 треба да се дополни со Дојран. На страна 56 во вториот параграф треба да се додаде и Велес. На страна 74 во параграф 2 треба да се смени текстот и да гласи „Одлука за определување на заштитни зони за заштита на водите е донесена и за водозафатниот објект извор Вруток“, Службен весник на РМ бр.89 од 16.05.2018 година.

Со усвојувањето на дадените забелешки Институтот за јавно здравје на Република Македонија дава позитивно мислење за Нацрт Извештајот на Овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност на тема „Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“.

Со почит,

В.Д. Директор
Ас. д-р Шабан Мемети

Подготвил/Одобрил: Проф. д-р Михаил Кочубовски



Република Македонија
Државен инспекторат за животна средина

Архивски бр. 08-34

Дата: 21.01.2019 год.

До:-Државен завод за ревизија

ул.„Јордан Мијалков“ бб-Палата Емануел Чучков

Предмет:Забелешки на нацрт извештај бр.17-25/11 од 09.01.2019год.

Почитувани,

Согласно доставен допис -нацрт извештај Ваш бр.17-25/11 од 09.01.2019год. Ви ги доставуваме следните забелешки

-Државниот инспекторат за животна средина објави преку Агенција за администрација јавен оглас бр. 381/2018 за вработување на 2(два) водостопански инспектори.

Со почит

Изработил:

Државен водостопански инспектор

Лидија Зафировска *L.Zafirovska*

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/>

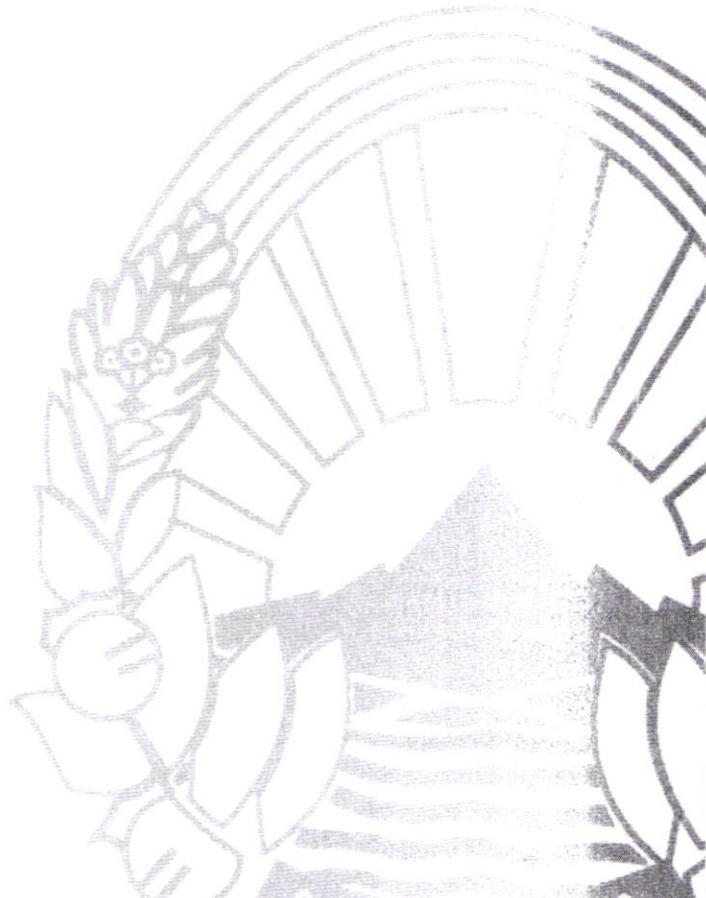
ДИРЕКТОР

Fejzula Spahija



28.01.2019

17-25/14



**Одговор
на мислење / забелешки на
Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор**

На ден 25.01.2019 и на ден 28.01.2019 година добиене се мислење односно забелешки на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема „Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право,“ бр. 17-25/11 од 09.01.2019 година, од вршителот на должноста директор на ЈЗУ Институт за јавно здравје на Република Македонија Ас. Д-р Шабан Мемети и одговорното лице на Државниот инспекторат за животна средина, Фејзула Спахија, заведени во Државниот завод за ревизија под број 17 – 25/13 од 25.01.2019 година и 17-25/14 од 28.01.2018 година.

Мислењето за извештајот односно Забелешките на Нацрт извештајот се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

Мислење за извештај од вршителот на должноста директор на ЈЗУ Институт за јавно здравје на Република Македонија Ас. Д-р Шабан Мемети

Доставеното мислење во однос на Нацрт извештајот претставува **известување** за содржината на самиот Нацрт извештај од страна на одговорното лице на Институтот, дава позитивно мислење за истиот како и доставување на дополнителни информации за одредени состојби во извештајот, кои соодветно ќе бидат обелоденети во Конечниот извештај и во Прилогот 1. Имено:

- точката 1.1. алинеја 4 се дополнува со информацијата дека во октомври 2018 донесен е Правилник за барања за безбедност и квалитет на водата за пиење („Службен весник на Република Македонија“ бр.183/2018);
- точката 1.4 во делот каде што се набројуваат помалите општини кои имаат потешкотии со функционирањето на пречистителните станици се дополнува со општина Дојран;
- точката 1.4. во делот каде што се наведени општините кои формирале Совет за јавно здравје се дополнува и општина Велес;
- точката 3.2. во делот на донесени одлуки за определување заштитни зони за водни тела наменети за консумирање од страна на човекот се дополнува со информацијата дека е донесена и Одлука за определување на заштитни зони за заштита на водите за вододозафатниот објект извор Вруток („Службен весник на Република Македонија“ бр.89 од 16.05.2018 година).

Забелешки од одговорното лице на Државниот инспекторат за животна средина, Фејзула Спахија

Забелешката на констатираните состојби во точката 3.4. во делот кој се однесува на утврдената состојба дека инспекцискиот надзор кај јавните претпријатија и други субјекти во врска со управување со водите го вршат 19 државни инспектори за животна средина за 8 плански региони и еден водостопански инспектор за цела територија на Република Македонија преставува известување за преземени активности од страна на Државниот инспекторат за животна средина. Имено, преку Агенцијата за администрација објавен е јавен оглас бр.381/2018 за вработување на 2 (два) водостопански инспектори, објавен на 28.12.2018 година, а преземените активности ќе бидат обелоденети во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор и дадената препорака соодветно прилагодена.