

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да даде оценка на ефикасноста на мерките, политиките и проектите за заштита и развој на националните паркови во РМ, законската регулатива, планирањето и организирањето на заштитата на природата во националните паркови, преземените политики на надлежните институции за реализација на поставените цели, координацијата помеѓу националните паркови и надлежните институции, воспоставена рамка за заштита, развој и нивно користење, кадровскиот потенцијал, опременоста и финансиски средства за остварување на целите, преземените мерки и активности во функција на ефикасна заштита на националните паркови и други отворени прашања во областа кои произлегоа во тек на ревизијата.

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

1. **Законска регулатива** – дали е донесена целосна и применлива законска и подзаконска регулатива од областа, дали донесените законски и подзаконски акти содржат јасни и прецизни одредби со кои се регулира областа предмет на ревизија, дали се донесени и изработени Планови за управување со заштитени подрачја и каква е нивната имплементација во пракса;
2. **Формирање, организација, надлежност и функционирање на институциите, надлежни во областа** – каква е организационата поставеност и надлежност на министерството за животна средина и просторно планирање и јавните установи во заштитата на природата, кои се надлежностите на Владата на РМ и на единиците на локална самоуправа на подрачјето каде се наоѓаат националните паркови, дали јавните установи имаат право на користење на земјиштето каде се наоѓаат националните паркови, дали се склучени меморандуми за соработка со други организации, здруженија, институции и каква е меѓународна соработка на јавните установи;
3. **Кадровска екипираност, опременост и средства за финансирање на Националните паркови и заштита на природата** – дали постојниот број на вработени во делот заштита на природата е доволен, каква е состојбата со опременоста со кои располагаат јавните установи, од кои извори на средства се финансираат јавните установи, дали обезбедените финансиски средства овозможуваат ефикасна заштита на природата и дали министерството за животна средина и просторно планирање, јавните установи и другите надлежни институции преземаат активности за подобрување на тековната состојба;

4. **Просторни планови, надзор и контрола на националните паркови** - дали се донесени просторните планови, и кој го врши надзорот над работењето на јавните установи во спроведување на законските обврски.
5. **Мерки и активности за развој и заштита на националните паркови во Република Македонија** - дали постојат услови и можности за развој на туризмот во националните паркови, што преземаат надлежните институции за развој, унапредување и промоција на туризмот, дали се дефинирани зоните на заштита, дали јавните установи преземаат мерки и активности за заштита на шумите од пожари, кои мерки и активности ги преземаат со цел пошумување во националните паркови и дали јавните установи имаат склучени спогодби со субјектите кои вршат дејност во границите на националните паркови.

Извештајот е изграден на начин кој ќе даде одговор на прашањата кои произлегуваат од утврдените ризични подрачја како резултат од извршената ревизија. Наодите во ова поглавје се нумерирани согласно нумерацијата на ризичните подрачја дадени погоре во точките од 1 до 5.

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

1. Законска регулатива

- 1.1 Согласно член 145 од ЗЗП заради следење, остварување и унапредување на заштитата на природата и користењето на природното богатство се основа **Национален совет за заштита на природата** како советодавно тело на министерот на МЖСПП. Советот е составен од претседател и осум члена, и тоа: еден претставник од здружението на општини, двајца претставници од МАНУ, тројца претставници од редот на истакнати научни и стручни работници во областа на заштита на природата и двајца претставници од здруженијата на граѓани кои се активни во областа на заштита на природата. Советот ги разгледува и дава мислење за: ЗЗП и актите со кои се врши прогласување на заштитени подрачја, донесувањето на листата на загрозените видови (црвена листа) и мерките за подобрување на состојбата на загрозените видови (црвена книга), прогласувањето на строго заштитените и заштитените диви видови, донесување на стратешките документи во однос на заштита на природата, утврдувањето на националната еколошка мрежа, прифатливоста на предлогот за прогласување на заштитено подрачје и донесувањето на Националната стратегија за заштита на природата. Со решение¹ во текот на 2009 година е формиран Советот, чиј мандат е завршен во месец август 2013 година. Советот во текот на својот мандат нема одржано ниту една седница. Во текот на 2013 година доставена е информација до министерот на МЖСПП

¹Извор на податоци: Решение за формирање на Национален совет за заштита на природата број 07-7551/1 од 31.08.2009 година.

во која како идни активности се планира да се ревидира составот на советот. Поради наведената состојба постои отсуство на активности од страна на Националниот совет, како советодавно тело на министерот за МЖСПП, во насока на реализацијата на целите за следење, остварување и унапредување на заштитата на природата и користењето на природното богатство.

- 1.2 Согласно член 159 и 160 од ЗЗП, на предлог од МЖСПП, а по претходно прибавено мислење од Националниот совет за заштита на природата, Владата на РМ донесува **Национална стратегија за заштита на природата**, за период од десет години која содржи долгорочни основи на политиката на заштитата на природата, согласно член 159 и 160 од ЗЗП². Националната стратегија за заштита на природата се донесува во постапка која обезбедува учество на јавноста во одлучувањето. Во рамките на Националната стратегија за заштита на природата, а заради нејзина целосна имплементација се донесуваат **петгодишни планови и едногодишни програми** за реализација на овие планови за заштита на природата. Петгодишните планови за заштита на природата ги донесува МЖСПП во постапка која обезбедува учество на јавноста, а по претходно прибавено мислење на Националниот совет за заштита на природата. едногодишните програми за заштита на природата ги носи Управата за животна средина, во постапка која обезбедува учество на јавноста, а по претходно прибавена согласност од МЖСПП.

Изготвувањето на национална стратегија за заштита на природата е предвидено во програмата за работа на Владата на Република Македонија 2011-2015 година, стратешкиот план на МЖСПП 2011-2015 година, во националниот еколошки план (НЕАП 2) и во националната програма за усвојување на правото на ЕУ, дел за природа 2014. На ден 03.12.2013 година склучен е договор за изработка на Национална стратегија за заштита на природата помеѓу МЖСПП и Фармахем Скопје, како програмски координатор на Програмата за зачувување на природата во Република Македонија. Договорот се заснова на Меморандум за разбирање за Програмата за зачувување на природата во Република Македонија, потпишан на ден 04.03.2013 година, помеѓу Владата на Швајцарската Конфедерација, претставувана од Одделот за надворешни работи кој делува преку Швајцарската агенција за развој и соработка (SDC), Швајцарската Канцеларија за соработка во Македонија (SCO) и Владата на Република Македонија, претставувана од МЖСПП.

Сметаме дека изготвувањето и донесувањето на Националната стратегија за заштита на природата ќе придонесе за креирање на политики, мерки и приоритети за заштита на природата во националните паркови, за поефикасна имплементација на националната легислатива како и за

²Извор на податоци: Закон за заштита на природата (Сл. Весник на РМ бр. 67/04, 14/06, 84/07, 35/10, 47/11, 148/11, 59/12 и 13/13)

реализацијата на обврските на Република Македонија кои произлегуваат од меѓународните ратификувани документи од областа на заштита на природата.

- 1.3 Во измените на ЗЗП во текот на 2011 година, во член 162 предвидено е дека на предлог на МЖСПП, Владата на РМ донесува **Годишна програма за заштита на природата**. Мерките и активностите утврдени во програмата потребно е да ги спроведуваат МЖСПП и Јавните установи. Годишна програма за заштита на природата за 2013 година не е донесена.

Сметаме дека изготвувањето и донесувањето на Годишната програма за заштита на природата со дефинирани активности, рокови за нивно извршување, одговорни лица за имплементација, со индикатори како показатели за степенот на реализацијата, потребни средства и извори на средства ќе придонесе за креирање на политики, мерки и приоритети за заштита на природата односно заштита на националните паркови во РМ.

- 1.4 Согласно член 154 од ЗЗП, Управата за животна средина ја следи состојбата на заштита на природата и го организира мониторингот на состојбата на природата, согласно **Методологијата за мониторинг на состојбата на природата**, која ја пропишува министерот кој раководи со МЖСПП, на предлог од Управата за животна средина. Мониторингот на состојбата на природата се спроведува преку: мерење, следење, оценка и контрола на состојбата на видовите, нивните живеалишта, типовите на живеалишта, еколошки значајните подрачја, екосистемите, како и пределските типови, мерење, следење, оценка и контрола на промената на геолошките вредности (појави на свлечишта, ерозија, нови извори и слично), што опфаќа и изработка на посебни геолошки карти како основа за спроведување на натамошни истражувања и следења и следење на состојбата со природното наследство. МЖСПП нема изработено и донесено Методологија за мониторинг на состојбата на природата, поради што е оневозможено следење, оценка и контрола на состојбата на природата како и поголема заштита на природата во Република Македонија.

- 1.5 Согласно ЗЗП предвидено е донесување на **подзаконски акти** кои ја уредуваат областа заштита на природата, во рок од три години од денот на отпочнувањето на примената на законот односно нивно донесување во текот на 2008 година. Со извршениот увид во фактичката состојба ревизијата утврди дека дел од предвидените подзаконски акти, прикажани во Прилог 2 од овој извештај, се уште не се донесени.

Наведената состојба создава ризици за непречено интегралното управување со заштитените подрачја, има влијание врз условите за квалитетно вршење на дејноста од јавен интерес во јавните установи кои управуваат со националните паркови, како и врз ефективното и ефикасното спроведување на Законот за заштита на природата.

1.6 Во Законот за заштита на природата, во член 53 предвидено е дека заради зачувување, одржување или обновување до поволна состојба на зачуваност на еколошки значајните подрачја, се воспоставува Национална еколошка мрежа. **Национална еколошка мрежа** претставува систем на меѓусебно поврзани или просторно блиски еколошки значајни подрачја, поврзани со природни или вештачки коридори, кои со урамнотежена биогеографска распореденост, значително придонесуваат за заштитата на природната рамнотежа и биолошката разновидност. Во состав на мрежата влегуваат еколошки значајните подрачја, системот на еколошките коридори, системот на заштитени подрачја и подрачја предложени за заштита и еколошки значајните подрачја за ЕУ Натура 2000.

Со ревизијата е констатирано дека Национална еколошка мрежа се уште не е донесена, од причина што до Владата на РМ, не е доставен предлог од страна на МЖСПП, по претходно добиено мислење од Националниот совет за заштита на природата. Исто така констатиравме дека еколошки значајни подрачја во РМ треба да се утврдат врз основа на Националната стратегија за заштита на природата, по што е потребна изработка на студија за проценка односно валоризација на секое подрачје како и утврдување на еколошки значајните подрачја за Европската унија Натура 2000, кои на предлог на Владата на РМ, по усвојување од страна на Европската унија, ќе бидат дел од Европската кохерентна еколошка мрежа - Натура 2000, како заштитени подрачја на ниво на Европска Унија.

Отсуството на акти со кои се регулираат активностите за заштита на подрачјата од еколошката мрежа има влијание врз организацијата, уредувањето, користењето и заштитата на еколошки значајните подрачја во Република Македонија.

1.7 Согласно член 187 од ЗЗП во рок од шест години од примената на ЗЗП (2005 година), Управата за животна средина, потребно е да изврши ревалоризација на заштитените подрачја, која претставува стручно и научно проценување на вредностите на природното наследство во функција на потврдување, проширување, зајакнување или намалување на досегот и дејството на заштита. Исто така во текот на 2011 година со измените во ЗЗП во член 92 предвидено е дека заради утврдување на реалната состојба и обезбедување на стручна основа за изработка на актот за прогласување на заштитено подрачје се изработува **валоризација или ревалоризација на заштитеното подрачје**, согласно содржина на студијата која ја пропишува министерот кој раководи со МЖСПП.

Националните паркови се прогласени за заштитени подрачја со Закон и тоа: Пелистер во 1947 година, Маврово во 1946 година и Галичица во 1958 година. Со извршената ревизија констатиравме дека: за националните паркови Пелистер и Галичица не е извршено проценување на вредностите на природното наследство, односно валоризација/ревалоризација на заштитеното подрачје, освен за националниот парк Маврово за кој во текот на

2011 година јавната установа има изработено студија за валоризација, по што МЖСПП ја започнало постапката за повторно прогласување на националниот парк Маврово за заштитено подрачје.

Како ефект на наведените состојби не е извршено стручно и научно проценување на вредноста на природното наследство во заштитените подрачја национални паркови во Република Македонија, со цел обезбедување на стручна основа и преземање понатамошни активности за прогласување на заштитеното подрачје.

- 1.8 Согласно член 74 од ЗЗП со националните паркови се управува интегрално на целата територија на начин со кој се обезбедува заштита на природните подрачја, стабилност на еколошките процеси, како и создавање на услови за развој на туризмот во согласност со принципот на одржлив развој и остварување на културни, научни, образовни и рекреативни цели. Од друга страна согласно член 4 од Законот за пасиштата, предвидено е дека со **пасиштата во државна сопственост** стопанисува Јавното претпријатие за пасишта, односно и давањето на користење на пасиштата во границите на заштитените подрачја го врши Јавното претпријатие за пасишта по претходно одобрение од Владата на Република Македонија.

Во текот на 2013 година започна е постапка за измени и дополнувања на законот за пасишта како и доставен е амандман кој гласи „„Јавното претпријатие за пасишта ги дава пасиштата на користење на правни и физички лица по пат на јавен оглас во зависност од капацитетот на пасиштата, со исклучок на пасиштата во заштитените подрачја,„... Со наведениот амандманот ќе се овозможи субјектите задолжени за управување со заштитените подрачја пред се јавните установи Маврово, Пелистер и Галичица, да имаат целосна контрола врз управувањето со територија на заштитеното подрачје.

Исто така во текот на 2013 година од страна на јавната установа Маврово до МЖСПП доставено е Барање³ за измени во Законот за пасиштата со кои измени јавните установи национални паркови би биле овластени самостојно да стопанисуваат со пасиштата на нивната територија.

Ваквото усогласување ќе овозможи интегрално управување на целата територија на националните паркови како и ефикасната заштита на природата во истите.

- 1.9 Заради остварување на заштитата во заштитените подрачја, јавните установи донесуваат **Планови за управување со заштитените подрачја**, кои содржат пропишани мерки и активности за заштита на природата.

Ревизијата констатира дека јавната установа **Пелистер** со Планот за управување со заштитено подрачје го опфаќа периодот 2006 – 2015 година,

³Извор на податоци Барање број 03-1486/1 од 15.11.2013 година.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

додека во јавната установа Галичица Планот за управување со заштитено подрачје го опфаќа периодот 2010 – 2020 година.

Јавната установа Маврово во текот на 2012 година како дел од Проектот заштита на животната средина, економски развој и промоција на одржлив еко туризам изработила План за управување за периодот 2012 – 2021 година, за кој Управниот одбор донесол Одлука⁴ за усвојување, но за истиот не е добиена согласност од МЖСПП.

Плановите за управување со заштитеното подрачје се први планови кои се донесени по стапувањето на сила на Законот за заштита на природата и сметаме дека истите ќе придонесат за зајакнување и унапредување на заштита на природата во националните паркови.

Потенцираме, дека согласно член 99 од ЗЗП предвидено е јавните установи да вршат оценка на резултатите постигнати со примена на Планот за управување, по истекот на петтата година од нивното спроведување.

2. Формирање, организација, надлежност и функционирање на институциите, надлежни во областа

2.1 Согласно ЗЗП јавните установи управуваат интегрално со целата територија на националниот парк, заради преземање мерки и активности за заштита на природата. Оттука неминовно се наметнува прашањето за правото на користење на земјиштето во границите на националниот парк.

Согласно Законот за користење и располагање со стварите на државните органи, правото на користење на ствари е дефинирано како право на непосредна употреба на стварите од страна на државните органи. Исто така со наведениот закон се уредува и начинот на кој Владата на РМ одлучува за давање и одземање на правото за користење и располагање со стварите во државна сопственост.

Во однос на правото на користење на земјиштето во границите на националните паркови во РМ, ја констатиравме следната состојба:

- На јавната установа Галичица, најголем дел од земјиштето, кое се наоѓа во државна сопственост и е дадено на трајно користење, со одлука⁵ на Народниот одбор на општината Охрид на тогашната Управа на национален парк Галичица во 1961 година, како обработлива површина во општествена сопственост. Подоцна, во текот на 1964 година со одлука⁸ на Народниот одбор на општина Охрид, шумите и шумското земјиште во општествена сопственост, се доделени на управата на национални паркови и ловишта - Скопје, национален парк Галичица. Во периодот по 2006 година, Владата на РМ носи повеќе одлуки за одземање или доделување на правото на

⁴Извор на податоци: Одлука број 0202.11/1 22.02.2013 година.

⁵Извор на податоци: Одлука бр 03-8360/1 од 09.11.1961 и Одлука бр. 03-463/10 од 15.05.1964 год.

- користење на одделни парцели и градежни објекти во границите на националниот парк на повеќе државни органи.
- Со извршениот увид во имотни листи приложени од страна на јавната установа **Пелистер**, корисничко право на име национален парк Пелистер е запишано за мал дел од земјиште, на кое како сопственик се јавува РМ. Јавната установа Пелистер нема податоци за тоа кои од катастарските парцели во границите на националниот парк се во државна, а кои во приватна сопственост. Постапувајќи согласно заклучоци на Владата на РМ во 2013 година, за можностите за користење на новите инструменти од постојните ИПА фондови и други донаторски извори, како и искористување на можноста јавната установа Пелистер да аплицира за финансиска поддршка за изработка на проекти, се наметнува проблемот кој произлегува од немањето на корисничко право на земјиштето на територијата на националниот парк. Имено, јавната установа не може да обезбеди градежни и други документи потребни за аплицирање за ИПА и други странски фондови и фондации. Во насока на наведеното, запрена е градбата на Колекторски систем, истиот не е ставен во употреба од причина што за дел од парцелите на кои треба да се градат објекти, јавната установа нема корисничко право;
 - На јавната установа **Маврово** е доделено правото на трајно користење на земјиштето на територијата на националниот парк, за кое не поседува Одлука за доделување на наведеното право. Поради обемноста на површината со која располага јавната установа Маврово, истата нема податоци кои од катастарските парцели во границите на националниот парк се во државна, а кои се во приватна сопственост.

Исто така во јавните установи не е воспоставено ажурирана евиденција на земјиштето во границите на националните паркови, како и на парцелите во нивниот состав, согласно член 86 од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи, имајќи ги предвид и промените во сопственичките права со спроведувањето на Законот за денационализација и Закон за легализација на дивоградбите.

Доделувањето на правото на користење на земјиштето на јавните установи како и воспоставувањето на евиденција на недвижниот имот за кој истите имаат добиено корисничко право, во голема мерка ќе го олеснат нивното функционирање, особено во делот на спроведувањето на мерките и активностите за заштита на природата, одржливо користење на природните богатства, планирањето и уредувањето на просторот, превенцијата и спречувањето на узурпацијата на земјиштето и неовластеното искористување на природните ресурси.

2.2 Со извршениот увид во организационата поставеност на јавните установи национални паркови во однос на утврдените права и обврски во ЗЗП, ги утврдивме следните состојби:

- не е извршено усогласување на статутот со извршените измени на ЗЗП во делот на изворите на финансирање и средствата за заштита на природата во јавните установи Пелистер, Маврово и Галичица како и за условите за избор на директор во јавната установа Маврово;
- актот за систематизација на работните места за јавната установа Маврово не содржи опис на работните обврски за секое работно место со цел утврдување на правата и обврските на вработените;
- во период од 2007 - 2011 година со јавната установа Маврово раководи именувано лице со статус вршител на должноста, кој во периодот 2011 2013 продолжува да ја извршува функцијата без постоење на решение за негово именување. Во текот на 2013 година лицето е именувано за директор⁶;
- согласно статутот на секоја од јавните установи Пелистер, Маврово и Галичица, предвидена е обврска за формирање на Стручен колегијален орган кој е одговорен за целокупната стручна работа на јавната установа. јавните установи Пелистер⁷ и Галичица имаат формирано стручен колегијален орган, меѓутоа истите немаат одржано седници. Јавната установа Маврово се уште нема конституирано таков орган;
- постои разлика во дејноста која согласно националната класификација на дејностите е запишана како претежна дејност во Одлуката за основање и статутот на јавната установа Маврово од онаа која е запишана во трговскиот регистар на РМ;
- Согласно ЗЗП и Статутот на јавните установи Пелистер, Маврово и Галичица, заради вршење на контрола на материјално финансиското работење предвидена е обврска за формирање на Одбор за контрола на материјално финансиското работење. Иако согласно ЗЗП овој орган требало да биде формиран во текот на 2006 година, истиот е формиран во периодот од 2011 - 2013 година при што во јавната установа Маврово нема одржано ниту една седница, во јавната установа Галичица има одржано две седници, а во јавната установа Пелистер именувани се само 2 члена;
- Согласно статутот на јавната установа Пелистер, Управниот одбор во текот на 2009 година има донесено правилник за внатрешен ред, со кој се уредуваат правилата за спроведување на режимот на заштита и развој на националниот парк. За наведениот правилник, до денот на известување од извршената ревизија не е добиена согласност од

⁶Извор на податоци:Решение бр.23-7677/1 од 16.10.2013 година

⁷Извор на податоци:Одлука за формирање Стручен колегијален орган на ЈУНП Пелистер донесена на ден 28.03.2012 година

страна на МЖСПП. Во јавната установа Маврово и Галичица не е донесен правилник за внатрешен ред.

Наведените состојби влијаат на функционирањето на јавните установи во управувањето со заштитеното подрачје, а со тоа и на ефикасноста и ефективноста во остварувањето на активностите за заштитата на природата во националните паркови во Република Македонија.

- 2.3 Согласно законот⁸ за изменување и дополнување на Законот за заштита на природата во член 54 утврдено е дека **стопанисување со шумските екосистеми е забрането**. Зачувувањето на биолошката разновидност во шумските живеалишта и екосистеми се спроведува со заштита на шумите во рамките на заштитените подрачја, преку Планот за управување со заштитеното подрачје и посебна Програма за управување на шумските живеалишта и екосистеми во заштитените подрачја. Министерот кој раководи со министерството за животна средина и просторно планирање ја утврдува содржината на Програмата, начинот на донесување и одобрување, начинот на реализација и надзор. До денот на известување од извршената ревизија не е донесена наведената програма.

Сметаме дека донесувањето на Програмата за управување на шумските екосистеми во заштитените подрачја ќе придонесе за поголема контрола и надзор врз управувањето со шумските екосистеми во рамките на националните паркови.

3. Кадровска екипираност, опременост и средства за финансирање на националните паркови и заштита на природата

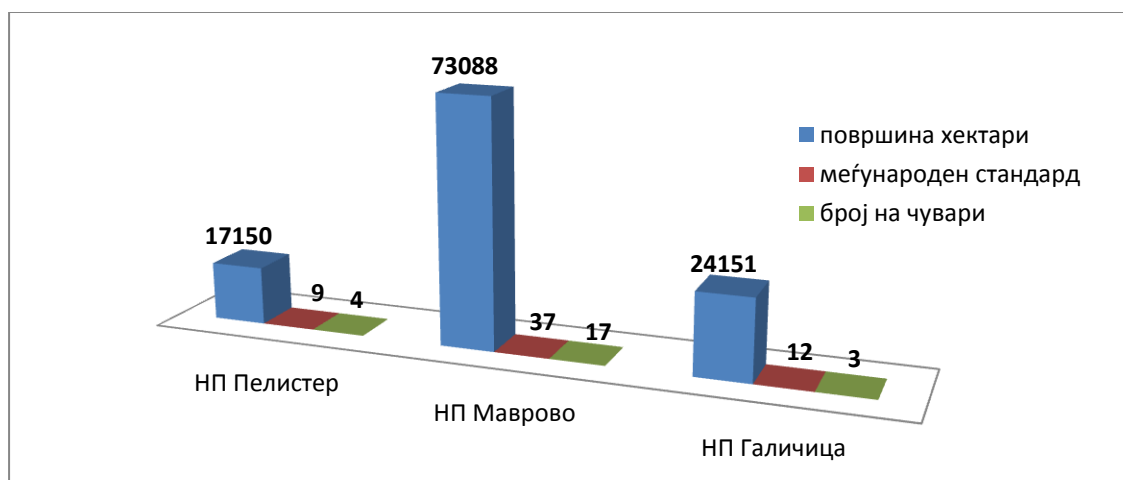
- 3.1 Состојбата со **кадровската екипираност**, односно бројот на вработените инволвирани во реализација на активностите за заштита на природата во Управата за животна средина, Државниот инспекторат за животна средина и во јавните установи Пелистер, Маврово и Галичица не ги задоволува реалните потреби. Имено во Управата за животна средина во Секторот за природа, како надлежен за заштита на природата предвидени се 33 работни места, од кои пополнети се 10, додека во Државен инспекторат за животна средина, во Секторот за инспекциски надзор за заштита на природата и водите, надлежен за контрола на националните паркови, предвидени се 23, од кои пополнети се 5 работни места. Со увид во правилниците за систематизација на работните места во јавната установа Пелистер во чуварската служба во заштитено подрачје предвидени се 7, од кои пополнети се 4, во јавната установа Маврово предвидени се 20, од кои пополнети се 17, додека во јавната установа Галичица во чуварската служба во заштитено подрачје предвидени се 5, од кои пополнети се 3 работни места.

⁸Извор на податоци: Закон за изменување и дополнување на ЗЗП Сл. Весник на РМ број 47 од 08.04.2011 година.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Од извршените разговори со одговорните лица во јавните установи добивме информации дека согласно воспоставена пракса во земјите од Европска унија на секои 2.000 хектари потребен е еден чувар. Во таа насока направивме анализа на правилниците за систематизација на работните места во јавните установи во делот на чуварската служба за заштитените подрачја, нивната екипираност во јавните установи, Пелистер, Маврово и Галичица, во однос на површината на парковите и ја констатира следната состојба:

- Во националниот парк Пелистер површината на заштитено подрачје изнесува 17.150 хектари, за чија ефикасна заштита потребно е чуварската служба да ја сочинуваат 9 чувари, а истата се врши од страна на 4 чувари,
- Во националниот парк Маврово површината на заштитено подрачје изнесува 73.088 хектари, за чија ефикасна заштита, потребно е чуварската служба да ја сочинуваат 37 чувари, а истата се врши од страна на 17 чувари,
- Во националниот парк Галичица површината на заштитено подрачје изнесува 24.151 хектари, потребно е чуварската служба да ја сочинуваат 12 чувари и се врши од страна на 3 чувари.
- Екипираноста во делот на чуварската служба, задолжена за непосредната заштита на заштитените подрачја, не ги задоволува критериумите кои се применуваат како воспоставена пракса во земјите од Европска унија.



Од наведеното произлегува дека во Јавните установи предвидениот број на вработени во актите за систематизација на работните места во делот на чуварската служба е на ниско ниво, имајќи ја во предвид нивната контролна функција во заштитата на природата во националните паркови. Исто така, зајакнувањето на кадровскиот потенцијал во Управата за животна средина во Секторот за природа, во Државен инспекторат за животна средина во Секторот за инспекциски надзор за заштита на природата и водите ќе придонесе за навремено и соодветно спроведување на мерките, политиките и проектите во областа.

3.2. Согласно член 161 од ЗЗП уреден е начинот на финансирање на заштитата на природата и обезбедувањето на финансиски средства за заштита на природата. Согласно наведениот закон, националните паркови се финансираат од:

- сопствени приходи (надоместок за влез и посета на заштитено подрачје; надоместок за паркирање во заштитеното подрачје; надоместок за посета на посебни објекти во заштитеното подрачје; надоместок за собирање на диви видови растенија габи и животни и нивни делови и одржливо користење на природните ресурси (управување со шумските живеалишта и екосистеми во заштитените подрачја и слично); надоместок за престој во заштитено подрачје; надоместок за вршење на дејност или активност во заштитено подрачје; надоместок за употреба на лого на заштитено подрачје на производи и услуги за комерцијална употреба; надоместок за пловидба во заштитено подрачје; надоместок од екосистемски услуги и други извори,
- Буџетот на РМ,
- Буџетите на ЕЛС,
- донации, грантови, кредити, обновливи кредити, подароци, легати и
- други извори на финансирање.

Од извршениот увид во начинот на планирани и обезбедени средства ревизијата ја утврди следната состојба:

- Со Буџетот на РМ не се предвидени средства за заштита на природата. Согласно законските одредби, во Буџетот на РМ се обезбедуваат финансиски средства врз основа на претходно донесена Годишна програма за заштита на природата од страна на Владата на РМ. Целта на донесувањето на годишната програма за заштита на природата се состои во обезбедување на посебна финансиска поддршка и општи нормативни претпоставки за реализирање на утврдените цели во Националната стратегија за заштита на природата, односно унапредување на функцијата на националните паркови и системот за заштита на природата во целина.

Реализацијата на активностите во областа на заштита на природата останува во рамките на обезбедените средства од страна на јавните установи.

- во Буџетите на единиците на локална самоуправа не се предвидени посебни ставки на кои ќе се искажат планираните, одобрените и реализираните средства, потребни за финансирање на активностите за заштита на природата;

Отсуството на годишни програми за заштита на природата на централно и локално ниво влијае на нивото на обезбедени услови и претпоставки за

реализирање и унапредување на системот за заштита на природата во целина.

Во текот на ревизијата утврдивме дека средствата за тековно функционирање на јавните установи, во најголем дел се обезбедуваат од приходи од продажба на дрвна маса, односно 90% од вкупните приходи во 2011, 2012 и 2013 година се обезбедени по овој основ. Средствата остварени од продажба на дрвна маса се наплаќаат врз основа на донесен ценовник од страна на Управниот одбор во јавните установи, без претходно обезбедена согласност од Владата на РМ, што не е во согласност со член 166 од Законот за заштита на природата. Останатиот дел од приходите се остваруваат од продажба на отпадоци после сеча (гранки, огревно дрво на корен), опожарени и суви дрва, шишарки, боровинки, приходи од информативниот центар, ливади во приватна сопственост. Остварените приходи се користат во најголем дел за трошоци за плати, материјални трошоци, трошоците за комунални услуги и електрична енергија, канцелариски материјали и опрема, заради што износот на средства за потребите за спроведување на заштитата на природата во националните паркови е недоволно.

Ваквата состојба влијае врз навремено и соодветно спроведување на мерките, политиките и проектите за ефикасна заштита како и развој на националните паркови во Република Македонија.

Ревизијата истакнува дека иако ЗЗП предвидува финансирањето на заштитата на природата да се врши и од Буџетот на РМ, во суштина не постои буџет наменет за заштитените подрачја, што ја вбројува РМ во малата група на држави кои не одвојуваат наменски средства за финансирање на заштитените подрачја на својата територија⁹.

Со извршената анализа констатиравме дека националните паркови во државите во Европа, покрај другите извори на финансирање, се финансираат и со јавни средства (државен буџет). Ваквата пракса ја прифатија и земјите од регионот (Албанија, Црна Гора, Бугарија, Хрватска и Словенија), додека финансирањето на националните паркови преку експлоатација на ресурсите е зачуван во Македонија и Србија.

3.3. Ревизијата достави прашалници со цел утврдување на постапките и мерките кои ги преземаат Единиците на локална самоуправа за обезбедување на средства за заштита на природата и тоа Битола, Маврово и Ростуше и Охрид, на чие подрачје се наоѓаат националните паркови.

Од извршената анализа за висината на планирани и реализирани средства за заштита на природата, ревизијата утврди дека:

- средствата кои се издвојуваат за активности од областа на заштита на животната средина во Буџетите на единиците на локална

⁹Извор на податоци:Извештај Насоки за воспоставување и развој на системот на заштитени подрачја, март 2011 година,

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

самоуправа се занемарливи во однос на вкупниот буџет на општината, а истите се издвојуваат во рамки на посебна програма на општината. При тоа утврден е низок степен на реализација на обезбедените средства за периодот 2011 - 2013 година и

- единиците на локалната самоуправа се соочуваат со проблем на недоволно и јасно прецизирање на нивните надлежности во делот на заштитата на природата. Имено истите, заштитата на природата ја сметаат како дел од заштитата на животната средина, иако истата е поширока област, при што постои можност да се занемари заштитата на природата.

Во текот на 2012 година јавната установа Пелистер доставила Барање¹⁰ до Општина Битола за вклучување во буџетската поддршка на локалната самоуправа. Во барањето јавната установа укажува дека согласно ЗЗП предвидено е да се финансира и од буџетите на Единиците на локална самоуправа на чие подрачје се наоѓа заштитеното подрачје. Исто така укажува и дека во изминатите 64 години општина Битола немала учество и придонес во финансиското работење на националниот парк Пелистер. Имајќи ги предвид ограничените финансиски можности на националниот парк, кој сите функции ги извршува со самофинансирање од ограничени ресурси, јавната установа Пелистер смета дека во делот на развој на туризмот, чии корисници се сите граѓани на општината и туристите, потребно е општина Битола да направи исчекор кон одобрување на годишна финансиска контрибуција за националниот парк Пелистер кој ќе биде исклучиво за подобрување на инфраструктурата и условите за престој на туристите во националниот парк и атракциите кои тој ги поседува.

Имајќи ја во предвид ваквата состојба како и фактот дека во најголем дел финансирањето на јавните установи се остварува преку одржливо искористување на шумските екосистеми, ревизијата смета дека потребно е да се преземат мерки за стабилно финансирање на јавните установи, заради остварување на основната цел заштита на природата на целата територија на национални паркови.

- 3.4. Согласно одредбите на член 23 од Законот за данокот на додадена вредност, за дејностите кои се однесуваат на ботанички и зоолошки градини и природни резервати која воедно е и приоритетна дејност на правните субјекти/јавните установи национални паркови се ослободени од оданочување со **данок на додадена вредност**. Но во исто време во националните паркови на територијата на Република Македонија, се извршуваат стопански дејности од областа на шумарството како што е промет со дрва и други дрвни производи, кои во други слични правни субјекти кои ја извршуваат истата дејност, се предмет на оданочување со данок на додадена вредност. Имајќи ги предвид наведените состојби, ревизијата смета дека е

¹⁰Извор на податоци: Барање број 03-449-1 од 06.11.2012 година.

потребно во соработка со надлежните институции да се разграничи дали за услугите кои ги вршат националните паркови на име промет/продажба на дрвна маса и други производи од дрво, остварениот промет треба да биде предмет на оданочување, имајќи предвид дека најголем дел од финансиските средства кои ги остваруваат јавните установи се по основ на продажба на дрвна маса.

4. Просторни планови, надзор и контрола на националните паркови

4.1. Согласно член 103 од ЗЗП заради утврдување и користење на просторот на категориите заштитени подрачја се донесува **Просторен план**, кој содржи податоци за големината, границите и местоположбата на паркот, состојбата на природната средина, состојба на постојната просторна уреденост, организацијата и заштитата, цели и задачи за просторен развој, просторна разместеност на населението, населби и туристичките локалитети, просторна разместеност на инфраструктурни системи како и насоки и мерки за спроведување на планот. Просторните планови на националните паркови требало да бидат донесени во текот на 2006 година. Во однос на наведената состојба констатиравме:

- изработен е просторниот план на РМ,
- изработен е нацрт на просторниот план за јавната установа Галичица (2010-2020) доставен до МЖСПП за отпочнување на постапка за одобрување од Собранието на РМ,
- во изработка е нацрт Просторен план за јавната установа Маврово,
- просторниот план за јавната установа Пелистер не е изработен.

На 156 седница на Владата на РМ одржана 18.09.2013 година биле донесени заклучоци со кои МЖСПП било задолжено во предлог Буџетот за 2014 година да предвиди средства кои се неопходни за довршување на Просторните планови за јавните установи Маврово и Галичица.

Имајќи предвид дека просторните планови ги донесува Собранието на РМ, сметаме дека со истите ќе се обезбеди основа за постигнувањето на целите на управување со националните паркови во РМ, а урбанизација на националните паркови ќе се одвива согласно усвоен просторен план.

4.2. Инспекциски надзор над примената на ЗЗП го врши **Државниот инспекторат за животна средина**, преку државни инспектори за заштита на природата. Во вршење на надзор државните инспектори се овластени да утврдат: состојба на зачуваност на природата, користење и употреба на природното наследство и природното богатство, примена на условите и мерките за заштита на природата утврдени со ЗЗП, спроведување на просторните и урбанистичките планови и плановите за користење на природното богатство.

Од извршениот увид во јавните установи ревизијата утврди дека во периодот 2011 – 2013 година државниот инспекторат за животна средина извршил вкупно 29 инспекциски увиди од кои во јавните установи Пелистер 22,

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Маврово 3 и Галичица 4. Во текот на 2012 година работното место државен инспектор за животна средина надлежен за територијата на општина Охрид каде се наоѓа и подрачјето на националниот парк Галичица не е пополнето. Ревизијата исто така укажува дека во систематизацијата на Државниот инспекторат за животна средина во делот на одделението за инспекциски надзор за заштита на природата од вкупно 13, пополнети се 3 работни места. Сметаме дека зголемувањето на кадровската екипираност на државниот инспекторат за животна средина, во делот на заштита на природата, ќе придонесе за поголема контрола и надзор над спроведувањето на Законот за заштита на природата, а со тоа и поефикасна заштита на природата во националните паркови во Република Македонија.

4.3. Во Извештајот за напредокот на Република Македонија¹¹ во делот на заштита на природата за 2011, 2012 и 2013 година во областа на заштита на природата, констатирано е дека потребно е да се продолжи со усогласувањето со законодавството на Европската Унија, развојот на планови за управување со заштитени подрачја, донесување на национална стратегија и акционен план за заштита на природата, како и потребата од јавна консултација со заинтересираните страни за наведената област.

Во Програмата за усвојување на правото на европската унија за 2013 година во делот на заштита на природата како краткорочни и среднорочни цели утврдени се: донесување на подзаконски акт за методологија за мониторинг на природата при што ќе се транспонираат ЕУ мерките 32009L0147 и 31992L004, изработка на Национална стратегија за заштита на природата, изработка на Националната стратегија за биолошка разновидност, согласно препораките на конвенцијата за биолошка разновидност и зајакнување на капацитетите на Секторот за природа преку вработување на нов стручен кадар.

5. Мерки и активности за развој и заштита на националните паркови, просторни планови, надзор и контрола на националните паркови во РМ

5.1. Согласно член 93 од ЗЗП предвидено е дека со Акт за прогласување на заштитено подрачје, се воспоставуваат следниве зони на заштита:

- **зона за строга заштита** – е дел од заштитеното подрачје со највисок интерес за заштита и се карактеризира со изворни, неизменети карактеристики на екосистемите или има сосема мали промени;
- **зона за активно управување** – е дел од националниот парк кој е од висок интерес за заштита и во кој се дозволени само активности од економски карактер, како екотуризам или традиционално екстензивно земјоделство;
- **зона за одржливо користење** – претставува значителен дел од заштитеното подрачје кој не поседува високи вредности за

¹¹Извештај за напредокот на РМ за напредок на РМ за 2011, 2012 и 2013 година

заштитата, каде што се наоѓаат инфраструктурни објекти, објекти на културното наследство, како и населени места со околното земјоделско земјиште и

- **заштитен појас** - по правило е површина надвор од заштитеното подрачје и има улога да ги заштити претходните зони, заради намалување на заканите за заштитеното подрачје.

Во таа насока ревизијата ја констатира следната состојба:

- Во јавната установа Пелистер во текот на 2007 година дефинирани се зоните на заштита согласно ЗЗП и зголемена е територијата на националниот парк, кои не се инкорпорирани во постојниот План за управување со заштитено подрачје;
- Во јавната установа Маврово дефинирани се зоните на заштита во План за управување со заштитено подрачје, кој се уште не е одобрен од страна на МЖСПП;
- Во јавната установа Галичица утврдени се зоните на заштита во План за управување со заштитено подрачје.

Во однос на ова прашање ревизијата констатира дека категориите на заштитени подрачја во РМ, во голем дел се совпаѓаат со категориите на управување со заштитени подрачја на Меѓународната унија за зачувување на природата¹² - IUCN. Категоризацијата на IUCN се заснова на „**Правило 75%**“, што значи дека првите две зони (зона за строга заштита и зона за активно управување) потребно е да покриваат 75% од целокупната територија на националниот парк.

Ревизијата констатира дека состојбата во националните паркови во РМ во однос на учеството на првите две зони е следна: Пелистер 64%, Маврово 44% и Галичица 61%). Сметаме дека, како долгорочна визија на управување во националните паркови во РМ, треба да биде „правилото 75%“.

- 5.2. За развојот и заштитата на националните паркови во РМ, реализирани се и **проекти финансирани од странски донатори**. Јавните установи Пелистер, Маврово и Галичица, во периодот 2007 – 2011 година имаат спроведено проекти со цел унапредување на состојбата во истите и тоа: изградба на деловни простории за јавните установи, набавка на возила, компјутерска опрема, опрема за мониторинг, обновување и опремување на објектите кои се користат како информативни центри, набавка на инфраструктура за управување со отпад (канти, контејнери), обнова на планински куќи, изградба и реновирање на патеки, поставување на информативни табли и знаци, обезбедување на обуки.

¹²Извор на податоци: International Union for Conservation of Nature IUCN), според IUCN (Dudley N (Editor) 2008. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland, Switzerland IUCN) и План за управување со заштитено подрачје НП Маврово 2012 – 2021 година.

Со реализација на наведените проекти се придонесува за развој на националните паркови во Република Македонија.

5.3. Во насока на развој на туризмот во националните паркови во РМ, Владата на РМ ги презела следните мерки и активности:

- во текот на 2013 година Министерството за економија изработило а Владата на РМ усвоила информација¹³ во врска со прогресот на проектот ЕКО Македонија, кој преставува современа форма на туристичка алтернатива, која произлегува од суштествената потреба на човекот за враќање кон природата како и фактот дека се поретки се можностите да се биде во простор со автентични вредности. Од природните вредности кои се наоѓаат на територијата на РМ со особени вредности се издвојуваат националните паркови. Тие се од извонредно значење за развој на еко туризмот, но мора да се води грижа и за нивно одржливо користење, со цел да се зачуваат и за идните генерации. Утврден е и предлог Акционен план, по активности, носители и учесници и период на реализација;
- донесен е заклучок¹⁴ националниот парк Маврово да подготви акциски план во кој би биле содржани десет локации кои се подготвени за инвестирање во нови форми на сместување, поврзани со идентитетот на националниот парк со конкретни рокови, буџет и институции надлежни за нивна реализација;
- донесен е заклучок комитетот за туризам во соработка со националните паркови Галичица и Пелистер и министерството за транспорт и врски да подготват одделни повеќегодишни акциски планови во кој би биле содржани локации подготвени за инвестирање во нови форми за сместување. Акцискиот план треба да содржи конкретни рокови, буџет и институции надлежни за реализација, како и промотивни активности кои би биле подржани од Агенцијата за поддршка и промоција на туризмот во Република Македонија и општините, а се однесуваат на развој на туристички производ и маркетинг стратегија;
- Канцеларијата на претседателот на Владата на РМ во соработка со македонската радио телевизија да изработи три одделни репортажи и три кратки телевизиски спотови во времетраење од една до две минути за националните паркови Маврово, Галичица и Пелистер, во кој би се презентирале природните убавини и туристичката понуда и да се емитуваат започнувајќи од март 2014 година, а поинтензивно во април и мај 2014 година од страна на македонската радио телевизија;

¹³Извор на податоци: Информација број 13-6962/1 од 20.11.2013 година.

¹⁴Извор на податоци: Извадок од Нацрт записникот на 165 седница на Владата на РМ одржана на 05.11.2013 година број 41-17/165 од 05.11.2013 година.

- Комитетот за туризам во соработка со Дирекцијата за технолошко индустриски развојни зони да се договорат за снимање на еден телевизиски спот за брендирање на националниот парк Маврово од страна на екипата на SNN.

Реализацијата на наведените мерки ќе придонесе кон поголема афирмација и развој на националните паркови во РМ, при тоа водејќи грижа за нивно одржливо користење, со цел да се зачуваат и за идните генерации.

- 5.4. МЖСПП во соработка со јавните установи Пелистер, Маврово и Галичица изготви посебни студии за секој национален парк поодделно за **развој на туризмот во националните паркови во РМ**, имајќи ја предвид специфичноста на природните вредности различните услови за развој на туризмот во поглед на туристичка инфраструктура, бренд и потреби.

Целта на овие студии е да даде координирана рамка во која ќе се движи развојот на националните паркови за туристички потреби во наредниот период. Националните паркови Пелистер, Маврово и Галичица ја штитат богатата и ретка флора и фауна и спектакуларни природни пејсажи во кои истите се лоцирани, но исто така нудат и голем број можности за рурален и авантуристички туризам вклучувајќи и спортски активности од посебен интерес како лов, риболов, скијање, пешачење, планинарење, истражување на пештери, јавање на коњ и планински велосипедизам. Развојот на винскиот туризам и туризмот со храна и духовни/манастирски тематски маршрути кои ги комбинираат овие посебни интереси со сместување, оброци, и тури со водич, дополнително го развиваат туристичкиот производ во земјата.

Од предвидените активности во рамките на Студиите за развој на туризмот во јавните установи Пелистер, Маврово и Галичица и надвор од нив, реализирани се следни активности:

Јавна установа Пелистер:

- изработени се атрактивни, високо стандардизирани и обележани туристички патеки;
- потполно реновиран информативен центар за посетители, кој располага со библиотека, сала за состаноци, изложбен салон и опремена кујна;
- изготвена е хербариумска поставка, збирка од 120 видови на суви печурки кои растат на Пелистер како и поставки со фотографии со убавините на националниот парк Пелистер;
- изработени се флаери за Големо и Мало езеро, Врвот Пелистер, коњаничката патека и еден општ флаер за Пелистер на англиски и македонски јазик;
- во тек е изградба на паркинг простор на локалитетот Голема ливада, проширување и поставување на одводни цевки на дел од патот до националниот парк;

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- изградена е набљудувачка кула над патот Битола - Ресен, кај преминот Ѓавато за снабдување со вода на противпожарните возила;
- изработени се и поставени настрешници, клупи, седишта, мостови, видиковци, засолништа, чешми, училници на отворено во различни делови на националниот парк Пелистер.

Јавна установа Маврово:

- изработена е проектна документација за изградба на ботаничка градина;
- воспоставен е систем на мрежно поврзани пешачки и велосипедски патеки за планински рекреативен туризам во должина од 500 километри;
- поставени се 550 патокази, корпи, клупи, билборди на целата територија на националниот парк;
- изграден е водоснабдителен систем за вода за „куќата на паркот“;
- извршено е доопремување на информативен центар отворена сувенирница за посетителите на паркот;
- поставени се 11 информативни табли за рекреативен риболов и инфо табли за уредување велосипедски и пешачки патеки;
- извршена е доградба на патеки и поставување на клупи за одмор и рекреација;
- изградени се 55 настрешници на територијата на националниот парк;
- изградени и доуредени се чешми и
- изработен е промотивен материјал за природните и културно историските споменици на територијата на националниот парк, туристички мапи и водич за планинските и велосипедските патеки , туристичка мапа за националниот парк Маврово.

Јавна установа Галичица:

- извршено е уредување на мини камп, за краток престој - преноќиште;
- изградено и уредено е ново детско игралиште на локалитетот Корита;
- изграден е водоснабдителен систем за планинската куќа Асанѓура;
- извршена е реконструкција на постоечките чешми;
- извршено е уредување на 2 излетнички места Корита и Јадера соодветно инфраструктурно опремени;
- извршено е инфраструктурно уредување на два видиковци Лескоски уши и Коритски рид;
- изградени и опремени два информативни центри во Охрид и Стење кои е потребно да обезбедат поддршка за посетителите на паркот;
- уредена е параглајдинг платформа;
- изработен е промотивен материјал - мапа со системот на патеки, флаери со содржината од системот на патеки, флаери за промоција на планинската куќа Асанѓура, островот Голем град, шумите, геоморфологијата и за други природни вредности со кои изобилува националниот парк.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Преземените мерки и активности во насока на развој на туризмот во границите на националните паркови треба да продолжат, со инволвирање на сите заинтересирани правни субјекти, притоа истите да бидат насочени кон заштита и потенцирање на природното и културното наследство, водејќи сметка за заштита на природата при развојот на туризмот.

5.5. Согласно со одредбите од Законот за заштита на природата, **пошумувањето** во заштитените подрачја се врши со автохтони видови на дрвја, кои го обезбедуваат и одржуваат природниот состав на екосистемот и обезбедуваат услови за зачувување на видовите и живеалишта, на начин кој е уреден со Планот за управување со заштитеното подрачје и Програма за управување со шумските живеалишта и екосистеми во заштитените подрачја.

Согласно Законот за шуми, сопствениците и корисниците на шуми се должни да извршат пошумување на пожаришта, површини на кои не успеала природната обнова и пошумувањето, како и на површини на кои е извршено пустошење - бесправна чиста сеча, копачење на шуми или бесправна сеча на ретки видови дрвја, во рок кој не може да биде подолг од две години, сметано од денот на настанување на обесшумувањето.

Од извршениот увид во доставената документација, извршените анализи и интервјуа со одговорните лица во јавните установи Пелистер, Маврово и Галичица ја утврдивме следната состојба:

- Во јавната установа **Пелистер** активностите од областа на одгледување и заштитата на шумите се предвидени во Годишна програма за заштита на природата. Согласно годишните извештаи за преземени активности за 2011 и 2012 година, извршени се пошумувања и посејувања на предвидените локалитети согласно планираните како и извршено е дополнително посејување на 800 килограми моликово семе на опожарено место со вкупна површина од 53,18 ха;
- Во јавната установа **Маврово** согласно Програмата за унапредување заштита и одгледување на шумите, се определени пошумувањата и посејувањата за тековната година. Во текот на 2012 година изготвени се нови плански документи за секоја од шесте Шумско просторни единици¹⁵, согласно кои почнувајќи од 2012 година пошумувањето ќе се врши само со семенски материјал;
- Во јавната установа **Галичица** во текот на 2011 и 2012 година не е извршено пошумување. По извршените интервјуа и доставени прашалници, од одговорните и стручните лица, добивме образложение дека во наведениот период не било потребно пошумување во границите на националниот парк Галичица, поради тоа што со заштитата се обновува и енорно е зголемена дрвната маса и тоа од 180 000 м³ на 1.350.000 м³.

¹⁵Извор на податоци: Посебни планови за одгледување и заштита на шумите 2012 – 2021 год.

Со организирањето и преземањето на активности за пошумување се врши обновување на шумите што има за ефект трајно одржување и унапредување на нивната способност, биолошка разновидност, а се во интерес на сегашниот и идниот развој на економските, еколошките и социјалните функции на националните паркови во целост.

5.6. Националните паркови, како дел од субјектите кои стопанисуваат со шумите, во зависност од степенот на загрозеност на шумата, се должни да преземаат посебни мерки за **заштита од пожари**. За таа цел во согласност со одредбите на Законот за шумите¹⁶ донесен е Правилник за посебни мерки за заштита на шумите од пожари¹⁷. Од извршениот увид во доставената документација, извршените анализи и интервјуа со одговорните лица во Националните паркови ревизијата ги утврди следните состојби:

- се изготвуваат годишни и повеќегодишни оперативни планови за заштита на шумите од пожари кои се изготвени во согласност со Правилникот за посебни мерки за заштита на шумите од пожари, истите се одобрени од страна на државниот инспектор на подрачните единици на МЗШВ и усвоени со одлука на управните одбори на јавните установи национални паркови;
- во актите за организација и систематизација утврдени се работни места во кои дел од работните задачи се и следење и спроведување на мерките за заштита од пожари и други природни катастрофи во рамките на границите на заштитеното подрачје. Во јавната установа Пелистер во текот на летниот период покрај редовниот мониторинг на ренџерско - шумарската служба дополнително се ангажираат сезонски работници за целодневно следење на состојбите на теренот;
- периодично се организира и обезбедува спроведување на програми за обука на чуварската служба за справување со пожари и други природни катастрофи;
- постои соработка, комуникација и координација во делот на справувањето со пожари помеѓу националните паркови и субјекти на локално ниво;
- во текот на 2011, 2012 и 2013 година во националните паркови е извршен инспекциски надзор за применувањето и спроведувањето на одредбите од законите и прописите од областа на заштитата и спасувањето.

Од страна на Дирекцијата за заштита и спасување изготвен е Акциски план¹⁸ за спроведување на интегриран систем на заштита и спасување кој е доставен до генералниот секретаријат на Владата на РМ, во кој меѓу другото се предвидува донесување на Закон за заштита од пожари и Закон за генерален

¹⁶Извор на податоци:Сл. весник на РМ бр. 64/2009,24/2011,33/2011,25/2013,79/2013,147/2013

¹⁷Извор на податоци:Сл. весник на РМ број 61/2001

¹⁸Извор на податоци: Допис број 02-3219/20 од 29.11.2013 година

инспектор за заштита и спасување, со што ќе се зголеми квантитативно и квалитативно извршување на инспекцискиот надзор.

Ревизијата истакнува дека со последните измени на Законот за шуми кој стапи во сила во јуни 2013 година, со цел да се постигне безбедно, ефективно и координирано управување со пожарите на отворен простор, како и спроведување на заеднички стандарди и оперативни постапки на сите учесници во постапката за управување со заштитата од пожари, потребно е Владата на РМ на предлог на министерот кој раководи со МЗШВ, да донесе Национален план за управување со пожарите на отворен простор за период од десет години, како и да се формира Национален комитет за спроведувањето на планот.

Со имплементирање на наведениот план ќе се овозможи спроведување на заеднички стандарди во управувањето со пожари, намалување на трошоците и преклопувањата при работата на сите надлежни субјекти, со цел заштита на природните ресурси, како и на заштитените подрачја во кои спаѓаат и националните паркови во Република Македонија.

5.7. Националните паркови согласно Законот за шуми **користењето, собирањето на други шумски производи во шума** можат да го вршат само ако тоа е предвидено со посебниот план за стопанисување со шумите. Од извршениот увид во доставената документација, извршените анализи и интервјуа со одговорните лица во јавните установи во начинот на користење и собирање на други шумски производи, ревизијата ги утврди следните состојби:

- Во јавната установа **Галичица** не е регулиран начинот на користење и собирање на други шумски производи иако истото е предвидено со посебниот план за стопанисување со шумите. Од основањето на јавната установа Галичица не е спроведувана систематска контрола на собирањето и не се остварени приходи за правото на користење на ова шумско богатство;
- Во јавната установа **Маврово** не е регулиран начинот на користење и собирање на други шумски производи. Во 2013 година јавната установа Маврово во соработка со УСАИД канцеларијата во РМ и локалното население има започнато со реализација на проектот за собирање на други шумски производи на територија на националниот парк. Целта на проектот е воспоставување на ред во управувањето и собирањето на шумските плодови и лековити растенија преку рационално и одржливо управување со овие ресурси. Во рамките на проектот е спроведена обука на локалното население, изготвен е правилник¹⁹ за мерките на заштита и условите за

¹⁹Извор на податоци Правилник за собирање на диворастечки лековити и ароматични растенија лишаи и печурки, договори за преотстапување на собирањето и откупот во рамки на ЈУНП Маврово во процес на преработка, трговија и водење на евиденција на заштитени видови број 0202-51/2 од 03.07.2013 година

собирање на растенија, со цел зачувување на природните ресурси и дивите шумски производи;

- Јавната установа **Пелистер** директно управува со собирањето, откупот и пласманот на семето и шишарките од моликата и елата, како и откуп на боровинки. Откупот на боровинки го вршат правни субјекти кои поседуваат посебна дозвола издадена од ресорното министерство, а јавната установа врши надзор и контрола на собраните количества и условите за откуп. Во текот на 2008 - 2012 година реализирани се повеќе активности за воспоставување на систем за одржливо собирање на боровинките: извршно е мапирање на територијата на која се наоѓа боровинката и се прави проценка на количините за одржливо собирање. Исто така во тек се активности за сертифицирање на посебни видови на чаеви и печурки. Во периодот од 2011 – 2013 година јавната установа Пелистер има остварено приход во вкупен износ од 3.324 илјади денари од откуп на шишарките и боровинките.

Наведената состојба придонесува во јавните установи Маврово и Галичица, користењето и собирањето да се врши без обука на лицата кои ја вршат оваа дејност, како и без соодветен мониторинг од страна на овластени лица, што може да предизвика нарушување на природната популацијата на шумските производи, влијае на нивната продуктивност и способност за регенерација, односно влијае врз одржливото користење на шумските производи.

5.8. Согласно член 135-а од ЗЗП заради остварување на интегрално управување со заштитеното подрачје јавните установи **склучуваат спогодби со субјектите кои вршат дејност во границите на националните паркови, заради регулирање на меѓусебните права и обврски и утврдување на висината на надоместокот за вршење на дејност во заштитеното подрачје. На склучените спогодби согласност дава Владата на РМ. Од извршениот увид ревизијата ја утврди следната состојба:**

- Јавните установи Пелистер, Маврово и Галичица немаат евиденција за вкупниот број на субјектите кои вршат дејност во заштитените подрачја националните паркови со кои треба да склучат спогодби;
- Јавната установа Пелистер нема склучено спогодби со ниту еден субјект кој врши дејност на територијата на националниот парк;
- Јавната установа Маврово има склучено една спогодба која е пратена на одобрување до Владата на РМ,
- Јавната установа Галичица изработила осум спогодби за регулирање на меѓусебните права и обврски со субјектите кои вршат дејност во границите на националниот парк и за нив има добиено согласност;
- во дел од склучените спогодби, доделен е недвижен имот – земјиште на времено користење, заради вршење на дејност во заштитеното подрачје, при што е утврдена висината на месечен/годишен

надоместок. Напоменуваме дека во зависност од видот на доделеното земјиште(градежно, земјоделско), потребно е при постапката на давање на времено користење недвижен имот – земјиште, да се имаат предвид одредбите од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи односно Законот за градежно земјиште,

- за висината на надоместокот за вршење на дејност во националните паркови, не се утврдени критериуми, истиот се утврдува за секоја спогодба поодделно.

Поради наведената состојба, со дел од субјектите кои вршат дејност во границите на националните паркови не се регулирани права и обврски и не се остваруваат средства по наведениот основ, со што постои ризик од непримена на сите мерки за заштита на просторот кој се користи, со цел да се спречи нарушување на природните вредности, односно да се обезбеди долгорочна заштита на природата во националните паркови во РМ.

- 5.9. Согласно Законот за заштита на природата заради ефикасно управување со заштитеното подрачје предвидена е обврска во рок од три месеци од формирањето на јавните установи да се формира: **Совет на засегнати страни и Научен совет**, како консултативни тела на субјектот.

Советот на засегнати страни го сочинуваат претставници на единиците на локалната самоуправа и урбаните и месни заедници чија територија како целина или како дел се преклопува со територијата на заштитеното подрачје, локални здруженија на граѓани од областа на заштитата на животната средина и природата, јавни претпријатија и установи и други правни лица кои вршат дејности и активности за користење на природните ресурси на територијата на заштитеното подрачје..

Научниот совет го сочинуваат претставници на државни и локални установи, како и други правни лица регистрирани за вршење на научноистражувачка дејност од областа на биолошката и геолошката разновидност, како и лица кои самостојно вршат научноистражувачка дејност од областа на биолошката и геолошката разновидност. Јавните установи се должни да ги свикаат советите најмалку еднаш годишно.

Јавните установи Маврово и Галичица ги немаат формирано овие тела, со исклучок на јавната установа Пелистер, но истите немаат одржано седница.

Формирањето и функционирањето на консултативните тела ќе придонесе за поголема информираност и вклученост на сите засегнати страни во процесот на заштитата на природата, а со тоа и поефикасна заштита на природата во националните паркови, имајќи предвид дека соодветна информираност и вклученост на јавноста се важни елементи во заштита на природата.

Ревизорски заклучок

Респектирајќи ги постоечките активности, мерки и резултати кои се реализираат во заштитата и развојот на природата во националните паркови во Република Македонија од страна на надлежните институции, на мислење сме дека со донесување и усогласување на законската односно подзаконската регулатива, зајакнување, подобрување, надградба на постоечките институционални капацитети - кадровски, финансиски, материјално технички, подобрување на взаемната комуникација, соработка и координација помеѓу надлежните институции за заштита на природата во националните паркови, ќе се зголемат можностите и условите за ефикасно заштита на природата и подобрување на севкупните состојби во наведената област.

Ревизијата истакнува дека иако е постигнат напредок во поглед на создавање на услови за воспоставување на мрежата на заштитени подрачја, сеуште постои потреба од поголемо разбирање за економската вредност на заштитените подрачја - националните паркови од страна на сите планери и носители на одлуки, што треба да резултира со соодветни политики и инструменти за понатамошен развој на истите, како и потребата од економски поттик за сите заинтересирани правни субјекти за инвестирање во развојот и заштитата на националните паркови.

Препораки

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

1. МЖСПП во координација со Владата на РМ да продолжи со отпочнатите активности за изработка и донесување на **Национална стратегија за заштита на природата**, со која ќе се дефинираат насоките и активностите за надлежните институции во РМ за наредниот период. Преточувањето на стратешките приоритети во детален акционен план со динамика на активности, надлежности и институции, ќе придонесе кон систематизирано и целосно управување со приоритетите за развој на концептот на заштита на природата како и заштита, развој и унапредување на Националните паркови во Република Македонија;
2. Одговорните лица во МЖСПП да преземат активности за конституирање на **Национален совет за заштита на природата** како советодавно тело на министерот на МЖСПП. Имајќи во предвид надлежностите кои што ги има советот во заштитата на природата сметаме дека функционирањето на советот ќе придонесе за поголема заштита на природата во РМ;

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

3. Владата на РМ во соработка со МЖСПП да преземе активности за изготвување и донесување на годишна програма за заштита на природата, со дефинирани активности, рокови за нивно извршување, одговорни лица за имплементација, со индикатори како показатели за степенот на реализацијата, потребни финансиски средства и извори на средства.
4. МЖСПП да преземе мерки и активности за изработка и донесување на **Методологија за мониторинг на состојбата на природата**, со која ќе се овозможи следење, оценка и контрола на состојбата на природата како и ефикасна заштита на природата во Република Македонија.
5. Одговорното лице во МЖСПП да преземе мерки и иницира активности за изработка и донесување на **подзаконските акти** кои се предвидени согласно Законот за заштита на природата. Со изготвувањето на подзаконските акти ќе се дефинираат постапки и процедури за функционирање на надлежните институции во Република Македонија и ќе се подбори целокупната состојба со заштитата на природата.
6. Управата за животна средина да преземе мерки и активности за стручно и научно проценување на вредностите на природното наследство односно да изработи **валоризација/ревалоризација** на заштитеното подрачје.
7. Јавните установи да започнат активности за **измени во Статутот** со цел нивно усогласување со Законот за заштита на природата, како и донесување на подзаконските акти, за подобрување на функционирањето и управувањето на јавните установи.
8. МЖСПП да ја продолжи започнатата постапка за повторно **прогласување на националниот парк Маврово** за заштитено подрачје и давање на согласност на Планот за управување со заштитено подрачје. Јавните установи, по истекот на пет години од реализацијата на плановите за управување со заштитено подрачје, да вршат оценка на постигнатите резултати.
9. Владата на РМ да ја разгледа состојбата на **правото на користење** на земјиштето од страна на јавните установи национални паркови во Република Македонија.
10. Јавните установи да започнат активности за **воспоставувањето на евиденција** на недвижниот имот, земјиштето во границите на националните паркови, како и на парцелите во нивниот состав.
11. Во насока на подобрување на тековната состојба со **кадровската екипираност**, препорачуваме одговорните лица во јавните установи во соработка со надлежните институции да преземат активности за подобрување на истата.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

12. Имајќи предвид дека во најголем дел од средствата за финансирање на јавните установи се остваруваат од сопствени приходи, сметаме дека е потребно јавните установи во соработка со надлежните институции, единиците на локалната самоуправа, да преземат мерки и активности за обезбедување на систем за финансирање на јавните установи, при тоа користејќи ги сите законски утврдени извори на финансирање.
Со донесување на програми за заштита на природата на централно и локално ниво со што ќе се придонесе за побрз развој на националните паркови, како и зајакнување на заштита на природата.
13. Јавните установи Пелистер, Маврово и Галичица да преземат мерки и активностите за **склучување спогодби** за регулирање на меѓусебните права и обврски со сите субјектите кои вршат дејност на територијата на националните паркови, со цел заштита на природата како и остварување на финансиски средства.
14. Јавните установи Маврово и Галичица да преземат мерки за формирање на **Совет на засегнати страни и Научен совет**, како консултативни тела на субјектот, чие формирање и функционирање ќе придонесе за поголема информираност и вклученост на јавноста во заштитата на природата.
15. МЖСПП да ги продолжи активностите за донесување на **Просторните планови** за националните паркови Пелистер, Маврово и Галичица.