

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да ги идентификува клучните фактори кои влијаат на ефикасноста во вршење на работите и услугите од доделените концесии на минерални суровини во Република Македонија, анализа на истите, откривање на причините и последиците за дадените состојби и креирање на препораки за надминување на утврдените состојби.

Од прелиминарните истражувања кои претходно ги извршивме како и откриените ризични подрачја во областа, произлезе потребата да спроведеме ревизија на успешност со наслов:

„Ефикасност од доделените концесии на минерални суровини во Република Македонија“ со цел да одговориме на прашањето:

„Дали при експлоатација на минералните суровини е обезбедена нивна оптимална искористеност во согласност со начелата на одржлив развој и заштита на животната средина во РМ.“

Подрачјата кои покажаа ризици при извршените прелиминарни истражувања, понатаму беа предмет на вршење на ревизијата на успешност и истите се групирани во шест области и тоа:

1. Законска и подзаконска регулатива и стратешки документи од областа на минералните суровини.
2. Склучени договори за доделени концесии за експлоатација на минерални суровини.
3. Техничка, организациска и кадровска поставеност на министерството за економија и ДИТИ за спроведување на Законот за минерални суровини.
4. Заштита на животната средина од потенцијални опасности и штетни влијанија при вршење на детални геолошки истражувања и експлоатација на минералните суровини.
5. Институционална и организациона поставеност на централната и локалната власт во однос на минералните суровини.
6. Надзор и контрола од повеќе аспекти значајни за областа - планирање на инспекцискиот надзор, надлежности, известување и соработка со МВР.

1. Законска и подзаконска регулатива и стратешки документи од областа на минералните суровини.

Во ризичното подрачје кое се однесува на законската и подзаконската регулатива и стратешки документи од областа на минералните суровини се фокусиравме на прашања поврзани со стратегиите, законите и актите кои поблиску треба да го уредат ефикасното креирање на политики од областа на концесиите на минерални суровини во РМ, за остварувањето на целите и насоките за усогласено вршење на геолошките истражувања, експлоатација и одржливо искористување на минералните суровини.

1.1. Согласно член 5 од Законот за минерални суровини, Собранието на Република Македонија на предлог на Владата на Република Македонија донесува Стратегија за геолошки истражувања, одржливо искористување и експлоатација на минералните суровини (во натамошниот текст: Стратегија) за период од 20 години. Истата се носи за остварувањето на целите и насоките за усогласено вршење на геолошките истражувања, експлоатација и одржливо искористување на минералните суровини.

Со Стратегијата се определува обемот и начинот на реализација на основните геолошки истражувања, одржливото искористување и потребите за експлоатација на минералните суровини.

Ревизијата утврди дека не е донесена Стратегија за геолошки истражувања, одржливо искористување и експлоатација на минералните суровини за период од 20 години, истата е во работна верзија изготвена во декември 2010 година. Реализацијата на Стратегијата се врши преку Програма за експлоатација и одржливо искористување на минерални суровини. Двата документа не се донесени, а се од големо значење за економскиот развој на Република Македонија.

Во Законот за минерални суровини се уредени условите и начинот на вршење на геолошки истражувања, експлоатација, подготовка и преработка на минерални суровини со цел да се обезбеди нивна оптимална искористеност во согласност со начелата на одржлив развој и заштита на животната средина.

Дефиниција за Начелото на одржлив развој е дадена во член 8 од Законот за животна средина¹ која гласи „Заради задоволување на потребите за здрава

¹ Член 8 од Законот за животна средина (“ Сл. весник на РМ” број 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 1/10, 48/10, 124/10, 51/11 и 123/12).

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

животна средина, како и социјалните и економските потреби на сегашните генерации, без притоа да се загрозат правата на идните генерации да ги задоволат сопствените потреби, при преземањето на секоја активност или вршење на било која дејност задолжително треба да се води сметка за рационалното и одржливото користење на природните богатства,,

Исполнувањето на начелото на одржливиот развој упатува на тоа да се создаде национален развој кој ќе биде економски ефикасен, социјално преведен и „ пријателски,, настроен кон заштитата на животната средина. Идните генерации имаат еднакво право како и сегашните во поглед на користењето на ограничените ресурси, поволните услови за добар живот и социјално урамнотежен економски развој. Овој развој мора да обезбеди што поголема слобода во делувањето, почитувањето на ограниченоста на природата, како и тоа да нема негативни последици врз здравјето на луѓето.

Владата на Република Македонија во јануари 2010 година има донесено Национална Стратегија² за одржлив развој на Република Македонија за период од 2009 до 2030 година. Согласно принципите и начелата содржани во оваа стратегија во иднина при изработка на Стратешки документи на национално ниво неопходно е вклучување на компонентата на одржлив развој.

При изработка на Стратегијата за геолошки истражувања, одржливо искористување и експлоатација на минералните сировини, министерството за економија како надлежен орган од областа на минералните сировини, потребно е: да вклучи релевантни научно истражувачки организации, претставници на државни институции, стопански субјекти, да воспостави соработка со експертски тимови од различни специјалности, како и активно да ја вклучи најшироката стручна јавност, се со цел да се донесе усогласен стратешки документ кој би го дефинирал динамичкиот план за развој за следните 20 години.

Со Стратегијата треба да се определи обемот и начинот на реализација на основните геолошки истражувања, одржливото искористување и потребите за експлоатација на минералните сировини кои се од битно значење за развојот на стопанството на РМ. Согледано низ аспектот на инвестициони вложувања, овие критериуми/параметри треба да овозможат точно определување на приоритети за експлоатација.

² Дефиниција за одржлив развој е дадена и во Националната Стратегија за одржлив развој на Република Македонија изработена за период (2009 до 2030 година), врз основа на член 186 став од Законот за животна средина (“ Сл. весник на РМ” број 53/05, 81/05, 24/07, 159/08), Донесена од Владата на РМ, 12.01.2010 година.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Во Стратегијата треба да се дадат мерки и активности кои треба да се преземат заради остварување на стратешки долгорочни цели во областа на геолошките истражувања и експлоатација на минерални сировини во Република Македонија и тоа:

- Создавање на транспарентни и стабилни услови за инвестиции во рударството и геолошките истражувања;
- Снабдување на индустриските капацитети и пазарот на Република Македонија со потребните видови на минерални сировини;
- Примена на најдобрите современи технологии при изградбата на рударска инфраструктура и рударски објекти во насока на безбедност на луѓето и објектите и заштита на животната средина;
- Усогласување и примена на европските директиви од областа на рударството и геолошките истражувања, а кои се однесуваат на заштита на работната и животната средина;
- Промоција на инвестициите во насока на одржливиот развој на рударската индустрија на Република Македонија;
- Обезбедување и поттикнување на мерки за изградба на понапредни фази (финални производи) на примена и преработка на минерални сировини;
- Ограничување на извезени количини на минерални сировини;
- Обезбедување и поттикнување на мерки за извоз на финални производи добиени со користење на домашни сировини;
- Санација и рекултивација на напуштени рудници.

Со стратегијата исто така треба да се дефинираат и следните активности и мерки:

Активности и мерки за искористување на металични минерални сировини и неметалични минерални сировини³ во РМ

- Прибирање на целокупна стручно техничка документација од изведени истражни работи на металични и на неметалични минерални сировини во изминатиот период;
- Обработка и доведување во состојба на електронска форма,

³ - Металичните минерални сировини се природни минерални агрегати од кои можат да се произведуваат метали и нивни соединенија.

- Неметалични минерални сировини претставуваат природни минерални сировини – карпи, минерали, кристали и елементи кои заради своите корисни својства наоѓаат примена во индустријата, градежништвото, земјоделието медицината.

Неметалични минерални сировини како и останатите природни сировини се создавани со милиони години во текот на развојот на земјата и како такви претставуваат необновливо благо кое треба грижливо да се чува и користи по принципот на „одржлив развој“.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Изработка на катастар на појави на наоѓалишта на металични и на неметалични суровини,
- Изработка на стратешки минерални суровини, вид на минерални суровини и нивна примена, проценка на време за кое би се користела, како и утврдување на динамика на експлоатација, во насока на рационално и одржливо ниво на експлоатација на минерални суровини ,
- При регулирање на дозволите за експлоатација на минерални суровини да биде само во случај кога во истата е содржан елементот на рационално и одржливо искористување на минерални суровини.

Активности и мерки за искористување на подземните минерални води и јагленороден двооксид, термални и термоминерални води во РМ⁴

- Анализа на расположливиот потенцијал од наведените минерални суровини;
- Изработка на Геолошко економска анализа на сите наоѓалишта на подземните води и јагленороден двооксид, на термални и термоминерални води во Република Македонија;
- Анализа за рационално искористување на подземните води и јагленороден двооксид во Република Македонија, а посебно внимание треба да се обрне на водење на сметка на зоните на прехранување, режимот и непореметување на билансот и санитарните зони на заштита на подземните води во целина;
- Преземеање на мерки за реинектирање на вишокот на подземните минерални води и јагленороден двооксид, термални и термоминерални води во медиумот од кој се експлоатирани;
- Достапност за домашната и странска јавност на сите податоци од изведените истражни работи на геотрмалните води.

Потребно е да се истакне дека РМ располага со голем потенцијал со термални и термоминерални води кои претставуваат солидна база за развој на бањскиот туризам, но засега истиот не е на задоволително ниво на искористеност.

4 Минерални води се подземни води кои по својата минерализација, хемиски и гасен состав, содржината на специфични компоненти, радиоактивни елементи или зголемената температура се од останатите подземни води;

Термални води се минерални води кои се одликуваат со зголемена температура, а која е поголема од средногодишната температура на определено место;

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Во функција на развојот на РМ и достигнување на степенот на развој како останатите развиени европски земји и рационално и одржливо искористување на геотермалната енергија потребно е изготвување на план за наредниот период од 20 години со превземање на конкретни активности и мерки. Една од поконкретните мерки е промоција на геотермалниот потенцијал на РМ и изработка на Студија за потенцијалот на РМ. Споменатите активности се во функција на поттикнување на привлекување на странски инвестиции за максимално искористување на постоечките наоѓалишта и развој во искористување и експлоатација на овој вид на енергија кои претставуваат солидна база за развој на бањскиот туризам.

Во услови на не донесена Стратегија не е определен обемот, насоките и начинот на реализација на основните геолошки истражувања, одржливото искористување и потребите за експлоатација на минералните сировини, кои се од големо значење за севкупниот развој на стопанството и туризмот на Република Македонија.

1.2. Во законската регулатива на Република Македонија која се однесува на концесиите и се применува од 15.03.2012 година не е предвидена можност за водење на единствен регистар на концесии од определен надлежен орган кој ќе биде задолжен за водењето на Регистар на доделените концесии во сите области.

Во законската регулатива за концесии која била во примена до 14.03.2012 година е предвидено дека за доделените договори за концесии се води Регистар за чие водење е надлежно Министерството за финансии, меѓутоа истиот не бил воспоставен.

Водењето на регистарот на концесии би значело прибирање и евиденција на податоците од концесиската документација, ажурирање на податоците и архивирање на истите.

Во Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство⁵ кој е во примена до 14.03.2012 година, е предвидено дека за доделените договори за концесии се води Регистар за чие водење е надлежно Министерството за финансии. Податоците за доделените договори се доставуваат во рок од три дена од денот на склучување на договорот, на соодветен образец до Министерството за финансии и се објавува на веб страницата на Министерството за финансии.

⁵ Член 107 од Законот за концесии и други видови јавно приватно партнерство ("Сл. весник на РМ" број 7/08, 139/08, 64/09 и 52/10).

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Освен тоа во Законот била предвидена обврска на субјектите надлежни за склучување на договорите при престанок на концесијата во рок од 15 дена од денот на преземањето на објектот на концесија да достават известување до Регистарот на концесии за основот на престанок на концесијата, датумот на престанок и датумот на преземањето на објектот на концесија.⁶

Во Законот за концесии и јавно приватно партнерство⁷ кој се применува од 15.03.2012 година не е предвидена обврска за водење на Регистар на концесии, а е предвидена обврска за водење на Регистар на доделени договори на јавно приватно партнерство. Регистарот за договорите за воспоставување на јавно приватно партнерство е обврска на Министерството за економија и истиот се објавува на веб страницата на Министерството за економија.⁸ Образецот на кој ќе се доставуваат податоците за доделените договори е пропишан со Уредбата за формата, содржината и начинот на водење на Регистарот за доделени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство и за формата и содржината на образецот на податоци за доделени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство.⁹

Поради не воспоставување на Регистар на доделените концесии не се овозможува достапност на податоците и увид во склучените договори за доделените концесии.

Објавувањето на истите претставува информација од јавен карактер со што се дава можност да се има увид кој е концесионер на добрата од општ интерес кои се сопственост на Република Македонија, увид во склучените договори, настанатите измени и комплетност на истите.

При утврдување на оваа состојба ревизијата изврши анализа и на законската регулатива на соседните држави (Република Србија и Република Хрватска) во чија законска регулатива е предвидена обврската за водењето на Регистарот на концесии во Министерството за финансии.

1.3. Врз основа на добиените податоци и информации од страна на Министерството за економија и условите кои се пропишани во законската регулатива, како и обврските кои произлегуваат од потпишаните договори дојдовме до констатација дека во

⁶ Член 85 од Законот за концесии и други видови јавно приватно партнерство (“Сл. весник на РМ “ број 7/08, 139/08, 64/09 и 52/10).

⁷ “Сл. весник на РМ “ број 6/2012.

⁸ Член 56 од Законот за концесии и јавно приватно партнерство (“Сл. весник на РМ “ број 6/2012.

⁹ “Сл.весник на РМ “ број 44/2012.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Министерството за економија до 2008 година не била воспоставена евиденција за доделените концесии на минерални суровини.

Поради невоспоставената евиденција за концесиите на минерални суровини не можело да се има увид во работата на концесионерите, а особено за состојбите и тоа:

- дали се користи доделената концесија во согласност со законот;
- дали е отпочнато со експлоатација;
- согледување на состојбите со плаќањата на концесискиот надоместок;
- статусните промени кај концесионерите;
- кој од концесионерите има дозвола за експлоатација, а кој нема и други обврски пропишани во законската регулатива.

Министерството за економија немало оформено досиеја за концесионерите во кои ќе биде содржана потребната документација, евиденција и кореспонденција помеѓу концесионерите и Министерството за економија. Од тие причини не можело навремено да се преземаат мерки и активности за отстранување на направените пропусти на концесионерите кои не се во согласност со законската регулатива, барања за доставување на задолжителни податоци до Министерството за економија и други податоци и документи пропишани во законската регулатива за концесиите на минерални суровини.

Во 2008 година на иницијатива на министерот за економија, формирана е работна група за вршење контрола на текот на реализација на доделените концесии за експлоатација на минерални суровини, а во 2010 година формирана се комисија и работна група за истата цел.¹⁰

Работната група формирана во 2008 година и комисијата формирана на 13.01. 2010 година имале задача да извршат увид на лице место на текот на реализација на

¹⁰ Во 2008 и 2010 година од страна на Министерот за економија формирана се работни групи и комисии кои имале задача да извршат увид на текот на реализацијата на доделените концесии на минерални суровини и тоа;

- Работна група формирана со Решение број 16-7427/1 од 29.09.2008 година со задача да изврши контрола на доделените концесии дали се користат во согласност со законот.
- Комисија за вршење увид на лице место заради следење на реализацијата на доделените концесии за експлоатација на минерални суровини формирана со Решение број 04-474/1 од 13.01.2010 година и
- Решение број 24-5324/1 од 29.06.2010 година за формирање на работна група за разгледување и ревидирање на договорите за концесија за експлоатација на минерални суровини.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

доделените концесии за експлоатација на минерални суровини, во смисла на тоа дали се користи доделената концесија во согласност со закон, дали е отпочнато со експлоатација на минерални суровини, согледување на состојбата со плаќањето на концесиските надоместоци во однос на експлоатираната минерална суровина и реално искажани платени концесиски надоместоци за секоја концесија и секој концесионер поодделно, како и да предложат предлог мерки и решенија за отстранување на утврдените недостатоци. За својата работа комисијата доставила извештај до министерот за економија и од тогаш е отпочнато со активности за прибирање на документација и формирање на досиеја за концесионерите. На 02. 12. 2008 година, Извештајот од наодите на работната група е доставен до Владата на Република Македонија.

Работната група која била формирана со Решение број 24-5324/1 од 29.06.2010 година освен активностите во однос на контрола на текот на реализација на доделените концесии ги имала и следните задачи:

- да ги разгледа и ревидира сите договори за доделување на концесии за експлоатација на минерални суровини од аспект на усогласеност со Законот за минерални суровини и неговите измени и Законот за трговски друштва, како и да го утврди текот и реализацијата на правата и обврските кои произлегуваат од склучените договори;
- да утврди кај кои концесионери се исполнети условите за одземање на концесиите по основ на неплаќање на концесиски надоместок, отворање на стечајна или постапка на ликвидација или други настанувања на статусни промени кај концесионерите и
- да предложи систем за ефикасно и навремено следење на реализација на правата и обврските кои произлегуваат од договорите за доделување на концесија за експлоатација на минерални суровини.

За извршената работа, работната група доставила Извештај до министерот за економија со податоци и состојби на концесиите за експлоатација на минерални суровини. Врз основа на податоците доставена е Информација до Владата на Република Македонија на ден 19.08.2010 година со Акционен план за предлог мерки за подобрување на состојбата во областа на минерални суровини. По разгледување на Информацијата од страна на Владата на Република Македонија се преземани мерки за подобрување на состојбите.

Во МЕ од страна на комисиите од расположливата документација формирани се досиеја за издадените концесии.

Меѓутоа, и покрај преземените мерки и активности од страна на формираните комисии, поради немање на увид за доделените концесии во минатите години, немање на досиеја и нивно постојано дополнување со документи, извештаи и писмени барања, испраќани и добивани од концесионерите, ревизијата не можеше

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

да добие целокупен увид на документација, нејзино навремено доставување, како од страна на концесионерите, така и од страна на МЕ. Потребно е да се истакне дека и покрај наведените проблеми и комплексноста на оваа материја, МЕ се уште нема донесено пишани процедури со кои детално ќе се утврди и пропише целокупниот процес на доделување на концесиите за минерални суровини, потребна документација, одобрување, рокови на доставување и одложување на истата во досиеја.

Подетално образложение за последиците од не навременото преземање мерки за надминување на состојбите поради недоволни следење на концесионерите, причините и последиците од немањето на евиденција за концесионерите, немањето на увид во реализација на доделените концесии за експлоатација на минерални суровини, се дадени во точките 1.4.; 1.5; 1.6 ,1.7 и 1.8.. од овој Извештај.

1.4. Кај концесионерите кај кои се констатирани состојби на не навремено плаќање на концесискиот надоместок исполнет е условот за едностран раскин на договорот за концесија за експлоатација на минерални суровини¹¹.

Ревизијата утврди ненавремено еднострано раскинување на договорите за концесија за експлоатација на минерални суровини од страна на Концедентот, а заради повреда на договорените обврски од страна на концесионерот за ненавремено плаќање на концесиските надоместоци.

Наплатата на концесиските надоместоци се определени со Законот за минерални суровини¹² и Тарифник¹³ и се плаќа по два основа и тоа:

- Концесиски надоместок заради користење на просторот односно површината на која е доделена концесијата за експлоатација на минерални суровини и
- Концесиски надоместок за експлоатација на минерална суровина.

Концесиски надоместок заради користење на просторот се плаќа сразмерно на просторот односно површината на која е доделена концесијата, а е определен во

¹¹ Согласно член 39 став 6 од Закон за минерални суровини („Сл. весник на РМ., бр. 24/07, 88/08, 52/09, 6/10, 158/10, 53/11 и 136/11);

¹² Согласно член 63 од Законот за минерални суровини („Сл. весник на РМ., бр. 24/07, 88/08, 52/09, 6/10, 158/10, 53/11 и 136/11);

¹³ Тарифник за утврдување на висината на надоместоците за издавање на дозволи за вршење детални геолошки истражувања и концесии за експлоатација на минерални суровини („Сл. весник на РМ., бр. 72/07, 19/09, 105/09, 60/10, 94/10, 12/12 и 51/12).

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

квадратни километри при што концесионерот е должен да го плаќа за секоја година поодделно, а најдоцна до 31 Декември во тековната година.

Плаќањето на концесискиот надоместок за експлоатација на минерална суровина се врши на секои три месеци за продадените количини на минерална суровина од страна на концесионерот, односно концесионерите се должни плаќањето на овие надоместоци да го вршат најдоцна до 15 ти во месецот кој што следи, а по истекот на трите месеци кои служат како основа за пресметка.

Министерството за економија како орган на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на минерални суровини, е одговорен за следење на текот на реализација на договорите за концесија за експлоатација на минерални суровини. Кај концесионерите каде се констатирани состојби на не навремено плаќање испраќа опомени за плаќање на концесискиот надоместок. По испратените опомени, министерството за економија започнува постапка за еднострано раскинување на договорите за концесија за експлоатација на минерални суровини.

Со извршениот увид во документацијата со која располага министерството за економија во поглед на редовноста на плаќањето на надоместоците за концесија, ревизијата утврди дека кај сите 11 донесени Одлуки од страна на Концедентот за едностран раскин заради неплаќање на концесискиот надоместок на склучените договори за концесија за експлоатација на минерални суровини, се однесува за неплаќање на концесиски надоместок за период од три години. Ревизијата изготви преглед на Одлуки за едностран раскин, донесени во 2011 година, кои не се платени за 2008 година, 2009 година и 2010 година, **Прилог бр. 2.**

Непреземањето на навремени мерки од страна на концедентот, за навремено и целосно плаќање на концесискиот надоместок ги става во нееднаква положба концесионерите кои редовно го плаќаат концесиските надоместоци и има за ефект помалку уплатени средства во Буџетот на РМ.

- 1.5. Во законската регулатива¹⁴ е пропишано дека концесијата за експлоатација на минерални суровини престанува да важи во случај на стечај или ликвидација на концесионерот.**

¹⁴ Член 35 став 1 точка 4 од Законот за минерални суровини (“Сл. весник на РМ” број 24/07, 88/08, 52/09, 6/10, 53/11 и 136/11) и член 50 став 1 алинеја 4 од Законот за минерални суровини (“Сл. весник на РМ” број 136/12 и 25/13).

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата констатира дека поради не следењето или недоволно следење на состојбата на концесионерите, односно немање на информации за статусот на концесионерите во смисла на тоа дали против поедини концесионери е отворена стечајна постапка или ликвидација не се преземени навремени мерки за одземање на концесиите, односно престанок на концесијата.

Во изминатиот период поради недоволното следење на концесионерите и немање увид во статусните промени на истите со задоцнување се донесени одлуки за престанок на важење на концесијата за експлоатација на минерални суровини и покрај тоа што за одредени концесионери се донесени Решенија за стечај и ликвидација. Прилог бр. 3.

Поради недоволно следење на концесионерите имаме случаи над истите да е отворена стечајна постапка во 2003, 2004 и 2008 година, а Одлуките за престанок на концесијата да се донесени во 2010 и 2011 година со што е оставена можност од бесправна експлоатација на минерална суровина.

Од документацијата која и е доставена на ревизијата е констатирано дека во 2011 година од страна на УЈП е извршена контрола кај правен субјект кој има сличен назив со концесионерот над кој е отворена стечајна постапка во 2003 година. Со контролата е утврдено дека основачот на правниот субјект кој ја има концесијата за минерална вода над кој е спроведена отворена и затворена стечајна постапка во 2003 година, во 2008 година има основано правен субјект со слично име и иста дејност - производство на минерална вода. Истиот нема склучено договор за концесија туку на контролата го презентирал стариот договор за концесија. Во образложение дадено на даночниот инспектор од УЈП е наведено дека не ги користи бунарите за кои има добиено концесија ликвидираниот правен субјект, туку користи вода од регионален водовод и истата ја плаќа на име на физичко лице.

Ненавременото преземање на активности за престанок на концесијата поради стечај на концесионерот кој период траел од една до осум години создава ризик од немање увид за состојбата на локалитетот, можноста да го користи друг правен субјект во име на концесионерот, неплаќање на концесиски надоместок, а со тоа и можност од нанесување на штета на концедентот.

- 1.6. Со ревизијата констатиравме дека постои честа промена на законската регулатива од областа на минералните суровини. При промена на законската регулатива, рокот за усогласување на веќе склучените договори за концесии на минерални суровини со одредбите на новата или изменетата законска регулатива, трае долго

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

иако тој рок вообичаено е пропишан за една година, па со измени се продолжува, со што се создава можност од избегнување и не исполнување на пропишаните обврски од страна на концесионерите.

Врз основа на добиените податоци и информации од страна на Министерството за економија, условите кои се пропишани во законската регулатива, како и обврските кои произлегуваат од потпишаните договори дојдовме до констатација дека пропишаните услови на Законот во поглед на промена на условите во договорите при донесување на нов Закон за минерални сировини се спроведуваат бавно, поради што самата постапка трае и по неколку години.

Бавното преземање на мерки за усогласување на одредбите од законот кои траат од една до шест години создава можност поради неусогласеност на постојните договори да не се исполнуваат обврските од страна на концесионерите согласно обврските утврдени во законската регулатива.

Со стапувањето на сила на Законот за минерални сировини (“Сл. весник на РМ” број 24/07), односно од 09.03.2007 година, предвидена е обврската и тоа: *“Договорите за концесија склучени пред денот на влегување во сила на овој закон, ќе се усогласат со одредбите на овој закон во рок од една година, сметано од влегувањето во сила на овој закон”*¹⁵. Поради ваквата обврска пристапено е кон склучување на нови договори, но и покрај тоа до средината на 2010 година останале неусогласени седумнаесет договори.

Во информацијата што МЕ ја изготвило и ја доставило до Владата на Република Македонија на 19.08.2010 година истакнато е дека помеѓу другите постојат и концесионери кои вршат експлоатација на минерални сировини подолг период наназад (отворени рудници), истите ги плаќаат концесиските надоместоци, поради што потребно е да се овозможи продолжување на рокот за усогласување на овие договори за што е неопходна измена и дополнување на важечкиот Закон за минерални сировини.

Со измените на Законот за минерални сировини кој стапил на сила на 17.12.2010 година¹⁶ се дава краен рок за усогласување на договорите. Имено во членот 28 од Законот за изменување и дополнување на Законот за минерални сировини е предвидено: *“Договорите за концесија кои се склучени согласно со Законот за минералните сировини (“Сл. весник на РМ” број 18/99 и 29/2002) ќе се усогласат со одредбите од Законот за минералните сировини (“Сл. весник на РМ” број 24/2007, 88/2008, 52/2009 и 6/2010) до 31.март 2011 година.*

¹⁵ Член 79, став 2 од Законот за минерални сировини “Сл. весник на РМ “ број 24/07

¹⁶ Измените се објавени во” Сл. весник на РМ број 158/2010”

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Доколку концесионерите не ги усогласат договорите за концесија согласно со ставот 1 од овој член, концедентот ќе донесе одлука за престанок на важење на концесиите врз основа на која ќе се раскинат договорите за концесија “.

По донесување на оваа законска одредба од страна на Министерството за економија испратен е допис до концесионерите кои не ги усогласиле договорите. Дописот е испратен на ден 12.01. 2011 година, според кој се бара од субјектите да го усогласат договорот до 31.03.2011 година. За неусогласените договори на шест концесионери согласно Законот за минерални сировини на 26.05.2011 година донесени се Одлуки за престанок на важење на концесијата за експлоатација на минералната сировина заради тоа што концесионерот не го усогласил договорот за концесија за експлоатација на минерална сировина со одредбите од Законот за минерални сировини¹⁷.

По донесување на одлуките од страна на МЕ до правните субјекти е испратен допис на ден 30.05.2011 година. Во известувањето покрај информацијата за одземање на концесијата и цитирање на одлуката со која е одземена е наведено и следното барање од концесионерот и тоа: целокупната техничка документација поврзана со предметот на концесијата да се предаде во Министерството за економија во рок од осум дена од денот на приемот на известувањето. До денот на ревизијата не е постапено по ова барање од страна на концесионерите.

И покрај тоа што законската регулатива првично предвидувала рок на усогласување од една година, со измените на законот и пролонгирање на истата усогласувањето траело шест години.

Со стапување на сила на Законот за минерални сировини¹⁸ кој се применува од 14.11.2012 година предвидена е одредба постојните договори да се усогласат во рок од една година, но до денот на ревизијата се уште не е започната таа активност.

1.7. Ревизијата констатира дека дел од концесионерите кои вршат рударски работи експлоатација на минерални сировини не ја спроведуваат законската одредба за геодетско снимање, а согласно тоа немаат изготвен геодетски елаборат со пресметка на откопаните количини на минерална сировина. Оваа состојба има за ефект неможност од контрола на откопаните количини на минерални сировини.

Обврска на концесионерот при изведување на рударски работи и експлоатација на минерални сировини ¹⁹ еднаш годишно во периодот

¹⁷ “ Сл. весник на РМ” број 24/2007, 88/2008, 52/2009 и 6/2010. Одлуките се објавени во “Сл. весник на РМ” број 71/2011 од 26.05.2011 година.

¹⁸ “ Сл. весник на РМ “ број 136/2012;

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

од 1 октомври до 15 декември во тековната година да изврши геодетско снимање и да изготви геодетски елаборат со пресметка на откопаните количини на минерална суровина, во кој прецизно ќе се дефинираат количините на откопаната минерална суровина и природот во кој тоа е извршено, а најдоцна до 31 декември во тековната година. Геодетскиот елаборат се доставува до органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на минерални суровини.

Со неизвршувањето на оваа законска обврска од страна на концесионерот при изведување на рударски работи за експлоатација на минералните суровини, државниот орган надлежен за вршење на работи од областа на минералните суровини, нема увид на точно експлоатираниите количини минерални суровини, што претставува основ за пресметка на износот што треба концесионерот да го плати како концесиски надоместок. Исто така не може да се утврди периодот за кој таа активност е извршена што остава простор за можни злоупотреби при експлоатацијата на минералните суровини од страна на концесионерите.

Поради горенаведената состојба може да се констатира дека не е воспоставен целосен контролен механизам за следење на експлоатираната минерална суровина искажана од страна на концесионерите што има за ефект помалку уплатени средства во Буџетот на РМ.

- 1.8. Со ревизијата е констатирано дека поради честите измени на законската регулатива во однос на продолжување на рокот за издавање на дозвола за експлоатација се уште постојат концесионери кои во изминатиот период имаат добиено концесија за експлоатација на минерални суровини, но до денот на ревизијата немаат било каков акт, односно одобрение или дозвола за експлоатација што е основа за почеток со експлоатација на минерални суровини согласно законската регулатива.

Меѓутоа и покрај честите измени на законската регулатива заради продолжување на рокот за издавање дозвола, имаме и период во кој е завршен рокот за издавање дозволи, додека измената на законот за продолжување на рокот е извршен покасно, а во меѓувреме концесионерите немаат поднесено барање за добивање на дозвола за експлоатација на минерални суровини. Имено во период од

19 Согласно член 51 од Закон за минерални суровини („Сл. весник на РМ“ број 24/07, 88/08, 52/09, 6/10, 158/10, 53/11 и 136/11) и Согласно член 64 Закон за минерални суровини („Сл. весник на РМ“ број 136/12)..

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

09.03.2009 година кога завршил рокот за доставување барање за издавање на дозвола за експлоатација на минерални сировини до измените на законот, односно до 17.10. 2010 година кога е продолжен рокот, Министерството за економија не преземало мерки за едностран раскин на договорот заради не поднесување на барање за издавање дозвола за експлоатација како што е пропишано во законот.

Во период од 1999 до почетокот на 2007 година, постојат концесионери кои имаат склучено договори за експлоатација на минерални сировини, договорите се усогласени со Законот за минерални сировини кој е во примена од 09.03.2007 година, а немаат дозвола за експлоатација на минерални сировини. Според информациите добиени од Министерството за економија и воспоставената евиденцијата, овие концесионери не вршат експлоатација на минералните сировини од причина што немаат поднесено барање за добивање на дозвола за експлоатација. Истите плаќаат концесиски надоместок заради користење на просторот, односно површината на која е доделена концесијата, а не плаќаат за експлоатација на минерални сировини, бидејќи не вршат експлоатација.

Законската регулатива за минералните сировини од осамостојувањето на Република Македонија претрпела неколку измени, односно неколку пати се донесувани нови Закони за минерални сировини или нивни измени со кои роковите за добивање одобрение или дозвола за експлоатација се продолжувале најчесто за уште две години. Поради таквите законски измени во пракса имаме состојба да имаме склучени 43 договори за концесија за експлоатација на минерални сировини, а концесионерите да немаат одобрение или дозвола за експлоатација. **Прилог број 4.**

Според законска регулатива која е во примена и законската регулатива која се применувала во изминатиот период за да се отпочне со експлоатација, потребно е концесионерот да добие одобрение или дозвола за експлоатација и тоа:

- Во период до 1999 година, концесионерите експлоатацијата на минерални сировини ја вршат врз основа на Решенија за изведување на работи по проект за експлоатација и одобренија за експлоатација кои се издадени согласно законската регулатива која важела во периодот на издавање на истите, односно пред 1999 година.
- Со стапување во сила на Законот за минерални сировини во 1999 година, во примена од 08.04.1999 година, предвидено е дека со експлоатација на минерални сировини може да се отпочне откако ќе се прибави одобрение од Министерството за стопанство. Во законот не е прецизиран рок за доставување на барање за одобрението за експлоатација како и

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

рок за одговор на барањето. Со измена и дополнување на истиот закон во 2002 година е утврдено дека Министерството за економија може да го укине одобрението за експлоатација ако вршителот на експлоатацијата на минералната суровина не започне во рок од три години од денот на издавање на одобрението.²⁰

- Во Законот за минерални суровини кој се применува од 09.03.2007 година предвидено е дека со експлоатација на минерални суровини и изведување на рударски работи може да се отпочне откако концесионерот ќе добие дозвола за експлоатација на минерални суровини. Барањето за издавање на дозвола за експлоатација на минерални суровини концесионерот е должен да го достави во рок од две години од денот на склучување на договорот за концесија за експлоатација на минерални суровини²¹. За не поднесување барање за издавање на дозвола за експлоатација на минерални суровини во предвидениот рок е предвидена мерка - едностран раскин на договорот за концесија за експлоатација на минерални суровини.²²
- Со измените на Законот за минерални суровини “Сл. весник на РМ” 158/10 во примена од 17.12.2010 година е предвидено следното: Концесионерите на кои им е издадено одобрение за експлоатација и одобрение за експлоатација по дополнителен рударски проект до денот на влегување во сила на Законот за минерални суровини (“Сл. весник на РМ број 18/99) или не поднеле барање за издавање на дозвола за експлоатација се должни да поднесат барање за издавање на дозвола за експлоатација во рок од две години од денот на влегување во сила на овој закон, односно од 17.12.2012 година²³.
- Во Законот за минерални суровини кој е во примена од 13.11.2012 година пропишано е дека по склучување на договорот за концесија за експлоатација, концесионерот е должен да поднесе барање за издавање на дозвола во роковите наведени во член 54 од Законот.²⁴

²⁰ Член 63а од Законот за минерални суровини “Сл. весник на РМ ” број 18/99 и 29/2002 година.

²¹ Член 42 од Законот за минерални суровини Сл. весник на РМ “ број 24/07

²² Член 39 став 4 точка 5 од Законот за минерални суровини Сл. весник на РМ “ број 24/07

²³ Член 26 од законот за измени и дополнувања на Законот за минерални суровини “Сл. весник на РМ “ број 158/10

²⁴ Во членот 54 од Законот за минерални суровини “Сл. весник на РМ” број 136/12 и 25/13 е утврден рокот за поднесување барање за издавање дозвола за експлоатација и рок за започнување со експлоатација.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Доколку концесионерот во рок од две години од денот на влегување во сила на овој закон не поднесат барање за издавање на дозвола за експлоатација, Владата на Република Македонија еднострано ќе го раскине договорот за концесија²⁵

Од сето содржано во законската регулатива се констатира следното:

- Во период пред 1999 година се издавале одобренија за експлоатација согласно тогаш важечката регулатива без посебни барања;
- Во период од 1999 до 2007 година предвидени се одобренија за работа без да се прецизира рокот за доставување на барања за добивање на одобрение или дозвола за експлоатација на минерални сировини и нивно издавање;
- Во законот кој е во примена од 09.03.2007 година за доставување барање за издавање на дозвола за експлоатација на минерални сировини се утврдува рок од две години од денот на склучување на договорот за експлоатација. За непочитување на ова одредба предвидено е едностран раскин на договорот од страна на концедентот.
- Со измените на законот кои се во примена од 17.12.2010 година, рокот за поднесување на барање за издавање на дозвола за експлоатација е утврден за две години, односно до 17.12. 2012 година;
- Во меѓувреме донесен е нов Закон за минерални сировини во примена од 13.11.2012 година со кој рокот за поднесување барање за издавање дозвола за експлоатација се продолжува за две години.

Горенаведените предвидени рокови за поднесување барање за издавање на дозвола за експлоатација на минерални сировини упатуваат на состојбата дека во период од 09.03.2009 година кога завршил рокот за доставување барање за издавање на дозвола за експлоатација на минерални сировини до измените на законот, односно до 17.12.2012 година кога е продолжен рокот, постојат концесионери кои немаат поднесено барање за добивање на дозвола за експлоатација на минерални сировини. За овие концесионери министерството за економија не преземало мерки за едностран раскин на договорот заради не поднесување на барање за издавање дозвола за експлоатација како што е пропишано во законот.

²⁵ Член 136 став 3 од Законот за минерални сировини “Сл. весник на РМ” број 136/12 и 25/13

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

На барање на ревизијата да и се достават преземени мерки и активности од страна на Министерството за економија во врска со одобријата за експлоатација, од страна на претставници од одделението за експлоатација на минерални суровини беше нагласено дека до 2008 година за доделените концесии за експлоатација на минерални суровини во Министерството за економија не се следеле обврските на концесионерите, поради што се немало увид во податоците кој од концесионерите има/нема дозвола за експлоатација на минерални суровини,

Со извршената контрола од страна на работната група за што стана збор во точката 1.3. од овој Извештај е дојдено до констатација дека одредени концесионери немаат поднесено барање за издавање на дозвола за експлоатација. Работната група констатирала дека со стапување на сила на Законот за минерални суровини од 09.03. 2007 година, основата за издавање на дозвола е проширена со нови барања кои треба да се задоволат како би се издало дозвола за експлоатација (водостопанска согласност, сообраќајна согласност, решение за одобрување на елаборатот/студија за заштита на животната средина, доказ за решени имотно правни односи и сл.). За надминување на ваквата состојба комисијата предложила да се определи подолг рок за извршување на оваа активност имајќи во предвид дека се работи за документација од пообеман карактер кој подлежи на одобрување од повеќе органи на државна управа и единици на локална самоуправа.

Од оваа причина е извршена промената на Законот за минерални суровини “Сл. весник на РМ” 158/10 во примена од 17.12.2010 година во кој рокот за поднесување барање за издавање на дозвола за експлоатација е утврден на две години од денот на влегување во сила на овој закон, односно од 17.12.2012 година. Пред истекување на овој рок (17.12 2012 година) донесен е нов Законот за минерални суровини во примена од 13.11.2012 година, со кој се продолжува рокот повторно за две години од денот на влегување во сила на овој закон.

Ваквата честа измена на законска регулатива од областа на доделувањето на концесии има за ефект одредени концесионери да не го експлоатираат просторот на кој е доделена концесија за експлоатација на минералната суровина и да не бараат дозвола за експлоатација, односно просторот да не се експлоатира.

2. Склучени договори за доделени концесии за експлоатација на минерални суровини

Во ова ризично подрачје се насочивме во утврдување на факторите кои влијаат на навремено и ефикасно извршување на обврските од склучените договори од доделените концесии на минерални суровини во Република Македонија, како и степенот до кој целите се реализираат.

- 2.1. Постои не доволна координираност на органите од државната управа и тоа: Управата за јавни приходи (УЈП) и министерството за економија (МЕ) надлежни за воспоставениот систем на контрола на наплата на концесиските надоместоци, утврдени согласно регулативата и склучените договорите за концесии, а кои се однесуваат за навремено плаќање на концесискиот надоместок за простор и експлоатација на минерални сировини од страна на концесионерите.

Надзор над спроведувањето на Законот за минерални сировини²⁶ и прописите донесени врз основа на овој закон врши Министерството за економија.²⁷ Надзор над плаќањето на надоместоците за концесија за експлоатација на минерални сировини утврдени со овој закон²⁸ го врши Управата за јавни приходи и Државниот инспекторат за техничка инспекција.²⁹

Во 2012 година надзорот и контролата над плаќањето на надоместоците за концесија за експлоатација на минерални сировини ја врши УЈП согласно Законот за минерални сировини³⁰.

Истовремено УЈП³¹ е должна на секои три месеци да доставува извештаи за платените концесиски надоместоци за секоја концесија одделно до Министерството за економија.

Министерството за економија по истекот на тековната година³² изготвува и доставува Информација за состојбата со концесиите за експлоатација на минерални сировини до Владата на РМ. Врз основа на добиените информации Владата на РМ секоја година го задолжува Министерството за економија да испрати опомени за плаќање на концесиските надоместоци до концесионерите кои ги немаат платено концесиските надоместоци. Доколку во рок од 30 дена не бидат извршени плаќањата да се пристапи кон еднострано раскинување на договорите.

²⁶ Согласно член 74 од Закон за минерални сировини („Сл. весник на РМ“ број 24/07, 88/08, 52/09, 6/10, 158/10, 53/11 и 136/11); и

²⁷ Согласно член 100 став 1 од Закон за минерални сировини („Сл. весник на РМ“ број 136/12);

²⁸ Согласно член 74 став 6 од Закон за минерални сировини („Сл. весник на РМ“ број 24/07, 88/08, 52/09, 6/10, 158/10, 53/11 и 136/11); и

²⁹ Согласно член 100 став 6 од Закон за минерални сировини („Сл. весник на РМ“ број 136/12);

³⁰ Во член 100 став 6 од Закон за минерални сировини („Сл. весник на РМ“ број 136/12);

³¹ Согласно член 100 став 7 од Закон за минерални сировини („Сл. весник на РМ“ број 136/12);

³² Информација за состојбата со концесиите за експлоатација на минерални сировини за 2010 година за 2011 година.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Во декември 2012 година Министерството за економија има изготвено Збирна Информација до Владата на РМ. Владата го има задолжено Министерството за економија до крајот на месец февруари 2013 година, да ги задолжи сите концесионери кои ги немаат платено концесиските надоместоци до 2012 година, истите да се платат во рок од 30 дена од денот на приемот на известувањето. По истекот на овој рок, Министерството за економија треба да започне со постапка за еднострано раскинување на договорите за концесија за експлоатација поради неплаќање на концесискиот надоместок.

Со извршена анализа на досегашниот систем на контрола на наплатата на концесиските надоместоци, ревизијата констатира дека воспоставениот систем е недоволно ефикасен. Врз основа на извршениот увид во воспоставената евиденција од страна на Министерството за економија, како испратените опомени по истекот на секоја фискална година до концесионерите кои ги немаат платено концесиските надоместоци³³ уврдивме, ненавремена постапка за еднострано раскинување на договорите.

Имено и покрај досега преземените активности и воспоставениот систем на контрола и евиденции од страна на Министерството за економија, констатиравме дека сеуште постои ненавремено плаќање на концесискиот надоместок за простор и експлоатација на минерални сировини од страна на концесионерите. **Прилог бр. 5.**

Во 2012 година од склучени 316 договори за концесија, 114 концесионери за експлоатација на минерални сировини немаат платено концесиски надоместок³⁴ и тоа:

- 86 концесионери немаат платено за користење на просторот и вкупниот долг изнесува 6.488 илјади денари,
- 22 концесионери немаат платено цела година за експлоатација на минерална сировина односно немаат платено за сите 4 квартали и
- 40 концесионери немаат платено за 1, 2 или 3 квартали за експлоатација на минерална сировина

³³ Дадена е можност од страна на МЕ преку опомена по истекот на фискалната година да се подмират сите неплатени концесиски надоместоци.

³⁴ Извор на податоци е воспоставената евиденција на МЕ со состојба на ден 14.02.2013 година, за платени на концесиските надоместоци. Врз основа на оваа евиденција МЕ има изготвено Информација до Владата на РМ. Дел од концесионерите немаат платено и по двата основа и за простор и за експлоатација на минерални сировини.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Поради не доставување на документација за количините на експлоатирани минерални сировини по квартали неможе да се уврди износот на долгот по тој основ.

Во 2011 година вкупно 65 концесионери немаат платено концесиски надоместок и тоа:

- 30 концесионери немаат платено за користење на простор и вкупниот долг изнесува 2.137 илјади денари,
- 10 концесионери немаат платено цела година за експлоатација на минерална сировина, односно немаат платено за сите 4 квартали и
- 23 концесионери немаат платено за 1, 2 или 3 квартали.

Во 2010 година постојат 28 концесионери кои немаат платено концесиски надоместок, и во 2009 година 7 концесионери го немаат платено концесискиот надоместок.

Исто така ревизијата утврди дека 29 концесионери 2 години немаат платено за концесиски надоместок. **Прилог бр. 6.**

Од горенаведеното, односно од утврдените состојби може да се констатира дека вака воспоставениот систем на контрола на наплата на концесиските надоместоци од страна на МЕ, УЈП и ДИТИ не е доволно ефикасен начина на наплата. Неопходно е поефикасно решение, односно електронско/софтверско поврзување на сите учесници во надзорот, за да во целост се одговори на законските обврски. Подобрувањето на самиот систем на контрола над плаќањето на концесиските надоместоци, ќе обезбеди поефикасен надзор што ќе има за ефект навремена наплата на концесиските надоместоци.

На ревизијата и се презентирани дописи кои се во фаза на идеја за прифаќање на најсоодветно софтверско решение.

Од утврдените состојби произлегува дека и покрај ненавременото плаќање на концесиските надоместоци (има концесионери кои 2 години ги немаат платено концесиските надоместоци), не се преземени навремени и ефикасни мерки за нивна наплата и/или еднострано раскинување на концесиските договори за експлоатација на минерални сировини согласно член 39 став 6 од Законот за минерални сировини.

Во текот на ревизијата по испратените опомени до крајот на месец февруари 2013 година, а по истекот на рокот од 30 дена од денот на приемот на известувањето состојбата со наплата на концесиските надоместоци е подобрена. **Прилог бр. 7.**

3. Техничка, организациска и кадровска поставеност на МЕ и ДИТИ за спроведување на Законот за минерални суровини.

Во ова ризично подрачје на техничка, организациска и кадровска поставеност се насочивме во утврдување на кадровската екипираност на Министерството за економија – Сектор за минерални суровини, како и организациската и кадровска поставеност и екипираност на Државниот инспекторат за техничка инспекција - ДИТИ со државни геолошки инспектори, државни рударски инспектори, државни инспектори за електрика. Исто така се насочивме кон утврдување на можноста од вршење на надзор над спроведување на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон од страна на Министерство за економија, вршење на непосреден инспекциски надзори од страна на ДИТИ и проблемите со кои се соочуваат од организациски, технички, кадровски и финасиски аспект.

3.1. Во Секторот за минерални суровини при Министерство за економија постои недоволна кадровската екипираност. Во рамките на овој сектор, согласно Правилникот за систематизација³⁵ функционираат 3 одделенија³⁶.

Одделението за експлоатација на минерални суровини функционира само со еден извршител – помлад соработник за експлоатација на минерални суровини (дипломиран економист), а систематизирани се 5 работни места.

Недоволната екипираност е причина да вработените од одделението за анализа на минерални суровини и заштита на животната средина³⁷, покрај работните обврски од ова одделение ги извршуваат и работните обврски на одделението за експлоатација на минерални суровини, што создава ризик за ефикасно и квалитетно исполнување на конкретните надлежности на секторот.

Секторот за минерални суровини до денот на вршење на ревизијата не е екипиран со дипломиран рударски инженер. Оваа е особено важно, од причини што и до сега министерството немало стручни капацитети и не можело да се врши стручни активности поврзани со оваа проблематика

35 Правилник за систематизација на работните места на Министерството за економија бр. 04-2292/4 од 26.04.2010 година.

36 1) Одделение за анализа на минерални суровини и заштита на животната средина, 2) Одделение за експлоатација на минерални суровини и 3) Одделение за геолошки истражувања.

37 Согласно Правилникот за систематизација на работните места во одделението за анализа на минерални суровини и заштита на животната средина, предвидени се 5 работни места, а пополнети се 4 работни места;

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

како и да врши анализи на Геодетските елаборати, кои до крајот на 2012 година се доставувале до Министерството за економија како орган на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на минерални суровини. Со новиот закон за минерални суровини³⁸ споменатите елаборати покрај обврската да се доставуваат до Министерството за економија треба да се доставуваат и до ДИТИ.

Секторот за минерални суровини при Министерството за економија е формирано од 01.05.2006 година со две одделенија. Дотогаш функционираше како одделение во секторот за енергетика и минерални суровини, со двајца извршители, а од 02.10.2008 година со Правилник за Систематизација на работните места во Министерството за економија, се оформува како сектор за минерални суровини со три одделенија.

- 3.2. ДИТИ не располага со соодветна лабораторија, инструменти и доволно стручен кадар и финансиски средства за да одговори на обврската дадена во Законот за минерални суровини, односно државните рударски инспектори најмалку три пати годишно да вршат контрола на содржината на металични и техногени минерални суровини во концентратите од кои се добиваат. Неможноста од исполнување на оваа обврска, создава можност за нереално прикажување на истите од страна на концесионерите, што има за последица помалку уплатени средства на име концесиски надоместок во Буџетот на Република Македонија.

Во Законот за минерални суровини (во примена од 13.11.2012 година) е предвидено државните рударски инспектори најмалку три пати годишно да вршат контрола на содржината на металични и техногени минерални суровини во концентратите од кои се добиваат. Во законот не е утврдено на кој начин ќе се врши контролата, каде ќе се вршат анализите и на чии терет ќе паднат трошоците за извршените анализи.

Во Законот за инспекциски надзор³⁹ е утврдено дека доколку во постапката на инспекцискиот надзор е потребно да се утврди дали производите во производството или во продажбата одговараат на пропишаниот состав, односно квалитет, се зема примерок. Земениот примерок инспекторот е должен да го достави без одлагање за прва анализа до институција стручна за вештачење, а вториот и третиот примерок да ги чува во соодветни услови.

38 Согласно член 64 став 2 и 3, од новиот Законот за минерални суровини („Сл. весник на РМ„ бр.136/12, 25/13);

39 Член 46 од Законот за инспекциски надзор “Сл. весник на РМ” 50/10, 162/10 и 157/11

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ако субјектот кој е предмет на надзор побара второ мислење треба да го достави без одлагање вториот и третиот примерок на анализа до друга стручна институција.⁴⁰

Според судската пракса како доказ за неповолен резултат од анализата се признаваат само резултатите добиени во акредитираните лаборатории. Во податоците на Институтот за акредитација на Република Македонија, е наведено дека акредитирана лабораторија за тестирање на руда – тестирање на олово цинкова руда има само Рудникот САСА ДООЕЛ Македонска Каменица. За да се направат анализи на другите минерални суровини и да се исполни законската надлежност за вршење контрола на содржината на металични и техногени минерални суровини во концентратите од кои се добиваат, а резултатите да бидат релевантни во случај на спор, односно ако истите се разликуваат од декларираниите во официјалните документи, потребно е анализата да се врши во акредитирани лаборатории. Бидејќи за анализа на резултатите од другите минерални суровини немаме акредитирани лаборатории во земјата, истите треба да се дадат на анализа во акредитирани лаборатории во странство. За оваа цел потребни се финансиски средства кои треба да се планираат во Буџетот на органот надлежен за вршење на контрола над работењето на концесионерите за минерални суровини.

Според информациите добиени од ДИТИ, содржината на металите во концентратите во постоечките рудници моментално се проверува во сопствени лаборатории. Во рудниците пробата од концентратот се зема на секој час во текот на работата. Во ваков случај не само што не постојат технички можности за спроведување на оваа одредба од законот, туку и пробата земена три пати годишно нема да биде релевантна.

Претходно наведеното укажува на фактот дека за да се изврши оваа законска обврска на ДИТИ, треба да се обезбедат финансиски средства.

Реализирањето на ова законско решение за вршење на повремени контроли на квалитетот на минералните суровини што се извезуваат, односно дали истиот одговара на квалитетот декларирани во официјалните документи е од битно значење и има за ефект реално прикажување на квалитетот на декларираната содржина на металични и техногени минерални суровини во концентратите од кои се добиваат. Реалното прикажување на квалитетот на декларираниите содржина на металични и техногени минерални

⁴⁰ Член 47 став 4 и став 6 од Законот за инспекциски надзор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

суровини во концентратите има влијание на пресметување на висината на концесискиот надоместок.

- 3.3. Имајќи ја во предвид обемната законската регулатива од областа на минералните суровини и обврските кои произлегуваат од неа, донесените акти за систематизација на работните места во ДИТИ, констатиравме дека пропишаните обврски на инспекторите во ДИТИ и постојаните пополнети работни места не овозможуваат да се исполнат обврските кои се утврдени во законската регулатива, што има влијание за ефикасно и целосно извршување на инспекцискиот надзор.

ДИТИ работните задачи ги извршува согласно законската регулатива и тоа:

- Со Законот за инспекциски надзор се регулирани правата, обврските и постапките на вршење на инспекциски надзор на инспекциските служби на РМ.
- Со Законот за техничка инспекција⁴¹ се регулирани надлежностите⁴² и организацијата на ДИТИ, начинот на вршење на техничка инспекција при користење на техничката опрема и условите кои треба да ги исполнуваат правните лица за вршење на технички преглед како и начин на пропишување на техничките прописи и техничката опрема.
- Со Законите за минерални суровини кои се применувале и се применуваат во РМ е утврдено, инспекторатот да врши инспекциски надзор над примената на законите и другите прописи при вршењето на геолошките истражувања и експлоатацијата на минералните суровини.

⁴¹ Законот за техничката инспекција, („Службен весник на РМ„ бр. 88/08, 119/10, 36/11 и 136/11).

⁴² Во член 5 од Законот за техничка инспекција пропишани се надлежностите на ДИТИ и тоа:

Инспекторатот врши инспекциски надзор над примена на законите и техничките прописи при користење на техничката опрема во следните области и тоа:

- Опрема под притисок;
- Пренослива опрема под притисок,
- Лифтови, жичари, дигалки и транспортери,
- Производи и постројки наменети за работа во експлозивна атмосфера;
- Електроенергетски постројки;
- Електрични производи и уреди и
- Експлоатација на минерални суровини.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Во член 9 од Законот за техничка инспекција е утврдено дека ДИТИ работите од својата надлежност ги извршува преку државни инспектори од повеќе области согласно дадените надлежности.

Согласно наведената законска регулатива, како и донесените акти за систематизација на работните места во ДИТИ⁴³ од предвидените 75 државни инспектори заклучно со март 2013 година, вработени се 20 инспектори кои се распоредени во регионалните инспекторати со седишта во Скопје, Битола, Тетово и во Штип, а своите работни активности ги извршуваат од седиштето во Скопје. Кадровската структура е следна: 5 дипломирани рударски инженери; 1 дипломиран геолошки инженер; 2 дипломирани металуршки инженери; 3 дипломирани електро инженери, 5 дипломирани машински инженери, 3 дипломирани економисти и 1 дипломиран со бизнис администрација.

Од горенаведената состојба може да се констатира дека ДИТИ не е доволно кадровски екипиран. Од предвидените и систематизирани 75 работни места за државни инспектори, пополнети се 20 работни места за државни инспектори кои инспекцискиот надзор го вршат од Скопје.

Освен тоа со измената на Законот за техничка инспекција во 2010 година овозможено е вработување на инспектори со правен и економски факултет (во овој момент работат 4 инспектори), што може да влијае на квалитетот, стручноста и обемот на вршењето на инспекцискиот надзор со оглед на фактот дека за инспекцискиот надзор пропишана е комплексната законска регулатива за која се потребни знаење и искуство од техничка област.

Потребно е да се истакне дека ДИТИ за извршување на надлежностите согласно регулативите се соочува и со технички проблеми, недоволно обезбедени финансиски средства за гориво, не обезбеден доволен број на службени возила (3 - 4). Со оглед дека сите инспектори се распоредени со седиште во Скопје, техничката неопременост влијае на бројот на извршените инспекциски надзори на целата територија на РМ.

3.4. Ревизијата констатира недоволна и не соодветна покриеност со инспекциски надзор над спроведувањето на одредбите од Законот за минерални сировини поради недоволна и несоодветна кадровска екипираност на ДИТИ што влијае на обемот и опфатот на вршењето на инспекцискиот надзор.

⁴³ Правилник за систематизација на работните места во МЕ бр.04-22-92/4 од 26.04.2010 година како и Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за економија бр.04-8330/2 од 25.11.2010.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

ДИТИ врши инспекциски надзор и над спроведувањето на Законот за минерални суровини согласно надлежностите пропишани во член 74 од Законот за минерални суровини кој е во примена до 12.11.2012 година и член 100 од Законот за минерални суровини во примена од 13.11.2012 година.

Во Законот за минерални суровини⁴⁴ (во примена до 12.11.2012 година) утврдени се роковите на задолжителните инспекциски надзори. Државните геолошки инспектори, државните рударски инспектори, и државните инспектори за електрика во рударството се должни да извршат надзор над изведувањето на деталните геолошки истражни работи, односно изведувањето на рударските работи и експлоатацијата на минералните суровини.

Со донесување на новиот Закон за минерални суровини⁴⁵, зголемени се задолженијата на ДИТИ односно зголемен е бројот на задолжителните инспекциски надзори.

⁴⁴ Согласно член 74 -д од Законот за изменување на Законот за минерални суровини („Службен весник на РМ., бр.88/2008), се должни да извршат надзор и тоа:

- најмалку еднаш годишно во рудниците со подземна и површинска експлоатација на металични минерални суровини, јаглен, архитектонско – украсен и технички камен;
- најмалку два пати годишно во рудниците во кои се јавува метан или опасна јагленова површина и
- најмалку еднаш во две години на рударските објекти и постројки каде што се врши експлоатација на подземни води за пиење, минерални и геотермални води.

⁴⁵ Член 107 од Закон за минерални суровини⁴⁵ („Службен весник на РМ., бр.136/12), се должни да извршат надзор и тоа:

- три пати годишно при вршењето на детални геолошки истражувања или експлоатација или експлоатација на енергетски минерални суровини;
- три пати годишно при вршењето на детални геолошки истражувања или експлоатација или експлоатација на металични минерални суровини;
- три пати годишно при вршењето на детални геолошки истражувања или експлоатација или експлоатација на техногени минерални суровини;
- два пати годишно при вршењето на детални геолошки истражувања или експлоатација или експлоатација на неметалични минерални суровини;
- два пати годишно при вршењето на детални геолошки истражувања или експлоатација или експлоатација на архитектонско - украсен камен;
- два пати годишно при вршењето на експлоатација на песок и чакал кои не се наоѓаат на коритата и бреговете на површинските водни тела (водотеци, езера и акумулации), сите видови на глини и собирен кварц и
- два пати годишно при вршењето на детални геолошки истражувања или експлоатација на минерални, термоминерални и терамлни води.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Вака пропишаната задолжителна, годишна контрола со новиот Закон за минерални суровини која треба да ја вршат државните технички инспектори на сите концесионери на целата територија на РМ кои во моментот изнесуваат 316, а земајќи ги во предвид кадровските и технички капацитети со кој располага ДИТИ, остава простор истата да не може да се реализира во пракса.

4. Заштита на животната средина од потенцијални опасности и штетни влијанија при вршење на детални геолошки истражувања и експлоатација на минералните суровини.

Кај ова ризично подрачје се насочивме во утврдување и исполнување на обврската на концесионерите за експлоатација на минерална суровина согласно Законот за минерални суровини и Законот за животна средина и други прописи од областа на животната средина, како и утврдување на степенот на спроведување на мерките за заштита на животната средина од потенцијалните опасности и штетни влијанија од страна на концесионерите.

Владата на РМ донесува Годишна Програма за рекултивација на деградирани простори, а заради рекултивација и враќање во корисна состојба на деградираните простори на кои се врши експлоатација на минералните суровини ⁴⁶.

Од 2013 година заради рекултивација и враќање во корисна состојба на напуштени деградирани простори на кои се врши геолошки истражувања и/или експлоатација на минералните суровини, Владата донесува Годишна Програма за рекултивација на деградирани простори. Со Годишната програма треба да се утврдат напуштените деградирани простори за кои што треба да бидат превземени мерки за рекултивација. ⁴⁷

Средствата за финансирање на годишната Програма се обезбедуваат од Буџетот на РМ во висина од 4% од средствата наплатени како концесиски надоместоци за експлоатација на МС⁴⁸. Овие средства треба да се користат за рекултивација и

-
- Државните рударски инспектори се должни најмалку три пати годишно да вршат контрола на содржината на металични и техногени минерални суровини во концентратите од кои се добиваат.

⁴⁶ Член 72 став 3 од ЗМС од Законот за минерални суровини („Сл. весник на РМ,, бр. 24/07, 88/08, 52/09, 6/10, 158/10, 53/11 и 136/11);

⁴⁷ Член 83 став 2, 3 и 4 од Законот за минерални суровини („Сл. весник на РМ,, бр. 136/12 и 25/13):

⁴⁸ Член 63 и член 64 став 3 алинеа 1 од Законот за минерални суровини („Сл. весник на РМ,, бр.24/07, 88/08, 52/09, 6/10, 158/10, 53/11 и 136/11) и член 76 став 5 од Законот за минерални суровини („Сл. весник на РМ,, бр. 136/12 и 25/13):

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

враќање во корисна состојба на деградираните простори на кои се вршени геолошки истражувања или експлоатација на минералните сировини.

- 4.1. Во периодот од 2007 - до 2012 година, Владата на РМ нема донесено Програма за рекултивација на деградирани простори и враќање во корисна состојба на деградираните простори на кои се врши експлоатација на минералните сировини и нема обезбедено средства за нејзино финансирање. Од тие причини не се отпочнати активности на рекултивација на деградирани простори и враќање во корисна состојба на деградираните простори на кои се врши експлоатација на минералните сировини од страна на Концедентот.

Исто така од 2013 година не е донесена Годишна Програма за напуштени деградирани простори за кои што треба да бидат превземени мерки за рекултивација.

- 4.2. Заради заштита на изворот Рашче, кој претставува главен извор за водоснабдување на населението во Скопскиот регион, Владата на РМ ги одзела концесиите на концесионери кои експлоатираат минерални сировини во заштитните зони на изворот Рашче. И покрај одземање на концесиите со ревизијата е констатирано дека во заштитните зони постои нелегална експлоатација на минералната сировина градежно технички камен - варовник на локалитетот “Жеден“ во близина нас. Јегуновце, општина Јегуновце.

Заради создавањето на базичен документ со помош на кој ќе се насочува процесот на интегралниот развој на просторот на Првата и Втората поширока заштитна зона на изворот Рашче до 2020 година по пат на оптимално користење на просторните и природните погодности, локалните услови и можности, а во согласност со заштитата на квалитетот, стабилноста и режимот на изворот Рашче, Собранието на РМ на седницата одржана на 24. Декември 2002 година го донела Просторниот план на регионот на заштитните зони на изворот Рашче⁴⁹.

Заштитните зони наведени во планот се утврдени со Одлуката за утврдување на границите на заштитните зони на изворот Рашче и определување на мерките за заштита.⁵⁰ Со Одлуката се утврдени една потесна и три пошироки заштитни зони.

Во сите заштитни зони на изворот Рашче забрането е да се градат хидротехнички објекти и постројки со кои може да се одземат водите од сливното подрачје, освен за водоснабдување на населбите од тоа подрачје.

⁴⁹ Објавен во “Сл. весник на РМ” број 98/2002

⁵⁰ Одлуката е објавена во “Сл. весник на СРМ” број 36/1990

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Во првата и втората поширока заштитна зона, експлоатација на минерални суровини се дозволува доколку со стручна експертиза се докаже дека нема штетно влијание врз подземните водоносни слоеви.

Значењето на овој план особено се истакнува заради неговата улога да создаде услови за заштита на изворот Рашче, кој претставува главен извор за водоснабдување на населението во Скопскиот регион.

Планот има задача да обезбеди дирекно учество на локалното население и стопанските субјекти во имплементација на мерките и режимите на заштита, за да се сочува квалитетот, стабилноста и штедроста на изворот Рашче.

Во делот на планот за организација, уредување и заштита на просторот на заштитните зони на изворот Рашче - 2020 година кој се однесува за експлоатација на минерални суровини меѓу другото е истакнато и следното:

- Експлоатацијата на варовниците, травертинот и ониксот на поширокиот простор на втората зона треба да се одвива врз основа на претходно подготвени стручни елаборати за обемот, начинот и интензитетот на експлоатацијата, за кои ќе бидат содржани прецизни мерки за депонирањето на цврстиот отпад, дренажата на атмосферските води, оптимализирано користење на транспортни средства, складирање на опасни и штетни материи и превентивни мерки за заштита од хаварија.
- За експлоатација на доломитот што го врши ХЕК “Југохром “ за потребите на својот технолошки процес на постојниот каменолом на западните падини на жеденскиот карст, можни се два начина на решавање на евидентирираниот проблем:
 - Запирање на експлоатацијата на постојниот ревер и
 - Отворање на нов рудник за експлоатација на доломит во непосредна близина на селото Чајле - Гостиварско.
- Што се однесува до експлоатацијата на травертините во регионот на селото Горно Свиларе, непходно е истото да се врши според претходно извршени детални рударско- геолошки истраги.

Планот предвидува потреба најенергично да се спречат геолошко - рударските истражувања за експлоатација на минералните суровини на целиот Жеденски масив, со оглед на чувствителноста на карстот.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

По донесување на горе цитираниот план за заштита на изворот Рашче во 2004⁵¹ и 2006⁵² година донесени се одлуки за доделување на концесии за експлоатација на минерални суровини.

При барање на концесионерите за доделување концесија добиени се позитивни мислења од Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за транспорт и врски, Министерство за животна средина и просторно планирање и Министерството за култура.

По склучување на договорите, Министерството за животна средина и просторно планирање со допис број 24-5190/1 од 26.07.2006 година се обратило до Министерството за економија. Во дописот се бара најитно да се преиспита постапката за издадената концесија на минерална суровина – варовник на локалитетот кој се наоѓа во границите на Првата заштитна зона на изворот Рашче.

Во 2007 година Владата на РМ, заради спроведување на Просторниот план за регионот за заштитните зони на изворот Рашче донела Одлуки за одземање на концесијата доделена пред стапување на сила на цитираниот Просторен план и концесиите доделени по донесување на Просторниот план.⁵³

Во одлуките е наведено дека концесијата се одзема заради спроведување на просторниот план на регионот за заштитените зони на изворот Рашче.

Од страна на концесионерот поднесена е тужба против Владата на РМ со која се бара враќање на концесијата. Враќањето на концесијата се бара поради фактот

⁵¹ Одлука број 23-2627/1 од 12.07.2004 година за давање концесија за експлоатација на минералната суровина градежен технички камен – варовник на локалитетот Жеден во близина на с. Јегуновце, општина Јегуновце.

⁵² Одлука број 19-2540/1 од 01.06.2006 година за давање концесија за експлоатација на минералната суровина –варовник, с. Слатина, општина Теарце на локалитетот Марков Кран” с Градиште – Тетово.

⁵³ На седницата на Владата на Република Македонија одржана на ден 03.04.2007 година донесени се одлуки за одземање на следните концесии кои се наоѓаат во заштитната зона Рашче и тоа:

- Одлука број 19 -5663/1-06 за одземање на концесијата за експлоатација на минерална суровина – минерална вода од лежиштето кај с. Раотинце, општина Јегуновце доделена во 2000 година, односно пред стапување на сила на цитираниот Просторен план .
- Одлука број 19-5663/2-06 за одземање на концесија за експлоатација на минерална суровина градежно технички камен –варовник од лежиштето кај с. Јегуновце и
- Одлука број 19-5663/3-06 од 03.04.2007 година за одземање на концесија за експлоатација на минерална суровина –варовник од лежиштето на локалитетот Марков Кран во близина на с. Јегуновце, општина Јегуновце ,с. Слатино. општина Теарце.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

што концесионерот има изработено Извештај за извршена стручна експертиза за дефинирање на влијанието на каменоломот на површинските и подземните води на изворот Рашче, кој извештај е услов за добивање на концесија.

За разрешување на настанатата состојба по донесен Заклучок на Владата на РМ одржани се повеќе работни средби на кои присуствувале претставници од Министерството за економија, Јавното правобранителство на РМ, Владата на РМ, Министерството за животна средина и просторно планирање и Секретаријатот за законодавство. На работните средби е заклучено да се изврши судско порамнување.

Со измените на Законот за минерални сировини⁵⁴ предвидено е на концесионерите на кои им е одземена концесијата за експлоатација заради спроведување на Просторниот план на регионот на заштитните зони на изворот Рашче, можат во рок од три месеци од стапување во сила на овој закон да поднесат барање за добивање концесија за експлоатација на минерални сировини на друг локалитет.

Во текот на 2012 година извршени се контроли од страна на ДИТИ и МВР СВР-Тетово, при што е констатирано дека минералната сировина варовник се експлоатира од страна на правен субјект кој нема концесија и дозвола за експлоатација. Освен тоа од страна на СВР Тетово е констатирано дека правен субјект врши преработка на минералната сировина обезбедена од истата сепарација.

За утврдените состојби од страна на СВР Тетово и ДИТИ преземени се соодветни мерки.

- 4.3. Изготвувањето на еколошки елаборат од страна на концесионерот и негово доставување до Управата за животна средина⁵⁵ заради добивање на решение за одобрување на елаборатот за оцена на влијанието врз животната средина без да истиот заверен се достави до Државниот инспекторат за животна средина создава можност при вршење на инспекциски надзор од страна на инспекторите за животна средина, на овластеното лице да се достават податоци кои се разликуваат од податоците содржани во елаборатот.**

Со експлоатација на минерални сировини и изведување на рударски работи може да се отпочне откако концесионерот ќе добие дозвола за експлоатација на минерални сировини. Дозволата за експлоатација на минерални сировини ја издава министерот за економија врз основа на поднесено барање до Министерството за економија. Кон барањето за издавање на дозвола за експлоатација се поднесуваат одредени

⁵⁴ “Сл. весник на РМ” број 25/2013

⁵⁵ УЖС е орган во сосостав на МЖСПП формирана за вршење на стручните работи од областа на животната средина и унапредувањето на животната средина и природата.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

документи⁵⁶ меѓу кои и решение за одобрување на студија за оцена на влијанието врз животната средина или решение за одобрување на елаборатот за оцена на влијанието врз животната средина. За не придржување кон мерките утврдени во елаборатот за заштита на животната средина предвидена е мерка – одземање на дозволата за експлоатација на минерални суровини.

Обврската за изготвување на елаборат е пропишана во член 24 од Законот за животна средина. Со Уредби⁵⁷ е пропишано за кои дејности се одобрува елаборатот од надлежен орган за вршење на стручни работи од областа на животната средина, а за кои дејности елаборатот се одобрува од градоначалникот на општината, градоначалникот на градот Скопје и градоначалникот на општините во градот Скопје.

Одобрувањето на елаборати за дејноста рударство и вадење камен е во надлежност на органот за вршење на стручни работи од областа на животната средина.

Правните субјекти заради добивање на решение за одобрување на елаборатот доставуваат барање за одобрување на елаборатот заедно со три примероци од елаборатот до Управата за животна средина. Меѓутоа, иако елаборатот се доставува и врз основа на истиот се добива дозвола за експлоатација, во досегашната законска регулатива не е пропишана обврска еден примерок од елаборатот заверен да се враќа на концесионерот, ниту пак е пропишана обврска еден примерок се доставува до Државниот инспекторат за животна средина кој ќе се користи при инспекциски надзор.

Со ревизијата е констатирано дека доставените елаборати до Управата за животна средина, се собираат и одлагаат во просторија без некој ред или хронологија, со што се отежнува можноста да се користат од страна на надлежните органи.

Доставувањето на елаборат само за потребите на добивање решение за одобрување на елаборатот за оцена на влијанието врз животната средина, создава ризик при инспекциски надзор на овластеното лице да се достават податоци кои се разликуваат од податоците содржани во елаборатот.

⁵⁶ Потребните документи за издавање на дозвола за експлоатација на минерални суровини се наведени во член 42 од Законот за минерални суровини во примена до 12.11.2012 година и член 54 од Законот за минерални суровини во примена од 13.11.2012 година.

⁵⁷ Уредба за дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат, а за чие одобрување е надлежен градоначалникот на општината, градоначалникот на градот Скопје и градоначалникот на општините во градот Скопје “Сл. весник на РМ “ број 80/09 и Уредба за дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат, а за чие одобрување е надлежен органот за вршење на стручни работи од областа на животната средина “Сл. весник на РМ “ број 80/09

Со донесување на нов Правилник за формата и содржината на елаборатот за заштита на животната средина⁵⁸, односно од 30.03.2013 година, е пропишано еден примерок од заверениот елаборат да се достави до концесионерот и еден заверен примерок до Државниот инспекторат за животна средина.

5. Институционална и организациона поставеност на централната и локалната власт во однос на минералните сировини.

Во ова ризично подрачје се фокусиравме на институционалната и организациската поставеност на централната и локалната власт во однос на геолошките истражувања и доделените договори за експлоатацијата на минералните сировини како и законската регулатива од оваа област. За таа цел испративме прашалници до сите градоначалници на Единиците за локална самоуправа во РМ, а кои во најголем дел од нивна страна се одговорени. Исто така ги посетивме рудниците во општините на кои најголем дел средствата во Буџетот се остваруваат од концесиските надоместоци од издадени концесии.

5.1. Постои отсуство на одредби во постојната законска регулатива за воспоставување на постојана меѓусебна соработка и комуникација, како и обврска на доставување на концесиски договори од страна на Министерството за економија како орган на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на минерални сировини до општината на чија територија е доделена концесијата за експлоатација на минералните сировини.

Министерството за економија е орган на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на минерални сировини.

Согласно Законот за минерални сировини, концесискиот надоместок за експлоатација на минерални сировини се плаќа по два основи:

⁵⁸ Правилник за формата и содржината на елаборатот за заштита на животната средина согласно со видовите на дејностите или активностите за кои се изработува елаборат, како и согласно со вршителите на дејноста и обемот на дејностите и активностите кои ги вршат правните и физичките лица, постапката за нивно одобрување, како и начинот на водење на регистарот за одобрени елаборати е објавен во “Сл. весник на РМ” број 44/2013 во примена од 30.03.2013 година. Со стапување на сила на цитираниот Правилник престанува да важи Правилникот за формата и содржината на елаборатот за заштита на животната средина, постапката за нивно одобрување, како и начинот на водење на регистарот за одобрени елаборати објавен во “Сл. весник на РМ” број 50/09 во примена од 01.07.2009 година.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1. Концесиски надоместок заради користење на просторот односно површината на која е доделена концесијата за експлоатација на минерални суровини,
2. Концесиски надоместок за експлоатација на минерални суровини.

Владата на РМ на предлог на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на минералните суровини донесува Тарифник во кој ги утврдува висината на надоместоците. Концесискиот надоместок за минерални суровини во висина од:

- 22% се приход на Буџетот на РМ и
- 78% се приход на општината на чие подрачје се врши концесиската дејност.

Од добиените писмени одговори на испратените прашалници до општините во Република Македонија констатиравме дека и покрај преземените активности и одржаните средби за оваа област на градоначалниците со претставници на централната власт, се уште не е воспоставена соодветна и доволна меѓусебна комуникација, соработка и координација помеѓу централната и локалната власт односно истата не е на задоволително ниво.

Согласно Законот за минерални суровини, Министерството за економија доставува Барање за мислење за доделување на концесија за експлоатација на минерални суровини до општините кое мислење во најголем дел се зема во предвид односно се почитува. За давање на мислење општините односно градоначалниците имаат формирано посебни комисији.

Општините имаат единствено увид на уплатените средства на сметката на буџетот на општината без да имаат можност да се уверат во целосноста на приходите кои се уплатени на нивната сметка иако кај одредени општини концесискиот надоместок претставува најзначаен приход за финансирање (општина Македонска Каменица – рудник Саса, општина Радовиш – рудник Бучим и др.).

Поради не воспоставената доволна комуникација меѓу централната и локалната власт – општините во доставените писмени анкетни прашалници ги истакнаа следните состојби и проблеми:

- Најголем дел од Општините не располагаат со информации за доделени концесии на нивните територии, периодот за кој е доделена, надоместокот кој треба да се уплати,
- Не располагаат со друга документација, информации, иницијативи, забелешки и слично,

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Општините се ставени во состојба писмено да бараат информации за доделените концесии од Министерството за економија од причини што немаат примерок и увид во склучените договори,
- Одредени општини се соочуваат со сериозни проблеми како што се потреси, оштетувања на локалните патишта и улици, можност за оштетувања на зафатите со вода и слично. Во услови од нередовно и ненавремено плаќање на концесиските надоместоци од страна на концесионерите, придонесува да општините не можат благовремено да преземат мерки за санација на настанатите штети. Со ревизијата исто така констатиравме и случај да анкетните прашалници бидат мотив, иницијатива, одредена општина да се заинтересира и да побара информација кај Министерството за економија за доделените концесии на нејзината територија.

6. Надзор и контрола од повеќе аспекти значајни за областа - планирање на инспекцискиот надзор, надлежности, известување и соработка со МВР.

Во ова ризична област се фокусиравме на планираните и извршените инспекциски надзори, утврдување на надлежностите на ДИТИ значајни за вршењето на инспекцискиот надзор над изведување на деталните геолошки истражни работи, односно изведувањето на рударските работи и експлоатација на минерални сировини како и спроведени инспекциски надзори врз основа на добиени претставки и по барања на МВР.

6.1. ДИТИ не е во можност да ги реализира Годишните програми за работа со кои се планирани редовните инспекциски надзори од причини што постапува при голем број вонредни и контролни инспекциски надзори по пристигнати претставки од државни органи правни и физички лица.

Државниот инспекторат за техничка инспекција ги извршува работите согласно со Годишна програма за работа. Во случај на ризик по животот и здравјето на луѓето и во ситуации кои бараат итна интервенција на државните органи, Инспекторатот може да презема инспекциски надзор надвор од Годишната програма за работа.

Во ДИТИ во Одделението за геолошки и рударски надзор и опрема и експлоатација на минерални сировини, за периодот од 01.01.2012 до 31.12.2012 година согласно Годишната програма за работа за 2012 година имаат планирано вкупно 439 надзори додека извршени се 324 надзори од кои:

- 203 се однесуваат на редовни инспекциски надзори,

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- 57 на вонредни инспекциски надзори (по барање на МВР, по барање на правни и физички лица како и по барање на Министерството за Економија, Сектор за минерални сировини) и
- 64 контролни инспекциски надзори (од кои 42 се по Заклучок на Влада на Република Македонија).

При тоа од страна на државните инспектори за техничка инспекција поднесени се:

- 12 барања за поведување на прекршочна постапка,
- 21 кривична пријава и
- 12 решенија за забрана.

Вкупниот износ од изречена глоба изнесува 2.181 илјади денари, додека за 15 постапки за порамнување наплатен е износ од 1.367 илјади денари.

Во Државниот инспекторат за техничка инспекција - Одделение за геолошки и рударски надзор и опрема и експлоатација на минерални сировини, за периодот од 01.01.2011 до 31.12.2011 година согласно Годишниот план за работа и Програмата на ДИТИ за 2011 година имаат планирано вкупно 413 надзори додека имаат извршено вкупно 274 надзори од кои:

- 189 се однесуваат на редовни инспекциски надзори,
- 24 се контролни инспекциски надзори и
- 61 по барања односно по претставка од физички односно правни лица.

Во 2011 година од страна на Државниот инспекторат за техничка инспекција во Одделението за инспекциски надзор на геолошки истражувања и експлоатација на минерални сировини извршени се следниве инспекциски надзори:

- по барање на МВР вкупно 17;
- по барање на група граѓани вкупно 15,
- по барање од правни лица вкупно 6,
- по барање од Царинска управа вкупно 7 и
- по барање на Министерството за економија, Сектор за минерални сировини, вкупно 11.

Поради утврдените недостатоци поднесени се вкупно 3 барања за поведување на прекршочна постапка и 2 кривични пријави, извршени се вкупно 5 постапки за порамнување и вкупно изречена е глоба во износ од 431 илјади денари.

Горенаведената состојба укажува дека ДИТИ се соочува со неможност од реализација на Годишните програми за работа со кои се планирани редовните инспекциски надзори, утврдени со законската регулатива од причини што ДИТИ постапува и при вонредни и контролни инспекциски надзори по пристигнати претставки на правни и физички лица, по барање на МВР, државни органи и Владата на РМ со што се одложуваат сите плански активности за вршење на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

редовната контрола. Претставките во текот на годината можат да достигнат и до 20% од планираните годишните контроли.

Со увид во записниците констатиравме дека инспекторите при контролата на терен се соочуваат со состојби и наоди од различна област, односно со предмет на инспекција за што се потребни познавања од многу различни и сложени области, што во услови на недоволна кадровска екипираност дополнително ја отежнува реализацијата на Годишната програма на ДИТИ и тоа :

- Состојби кога концесионерите или изведувачите при изведување на рударските работи не обезбедуваат стручни лица со лиценца и соодветно образование за техничко водење и надзор на изведувањето на рударските работи според рударските проекти;
- Недоволно или не соодветно обезбедена заштитна опрема на вработените во рудниците;
- Случаи на загрозување на животната средина;
- Недоволно заштитени јамски копови во рудниците,
- Концесионерите не секогаш преземаат мерки за отстранување на претходно утврдените наоди од инспекторите;
- Концесионерите не водат или не соодветно ја водата книгата на евиденција на произведените количини на минерални сировини пропишана со Правилникот за начинот на водење на евиденција на произведените количини на минерални сировини („Службен весник на РМ„ бр.25/ 2010),
- Концесионерите задоцнето и не редовно го вршат плаќањето на концесиските надоместоци и други неправилности.

6.2. Се уште не се во примена законските одредби од Законот за минералните сировини во делот на одземањето на средствата и опремата со која се врши ископ, експлоатација на минерална сировина, без дозвола од страна на правните и физички лица.

Доколку при спроведување на инспекциски надзор⁵⁹ , инспекторите од ДИТИ констатираат дека се врши незаконска експлоатација на минерални сировини, должни се предметите со кои се врши експлоатацијата на минералната сировина да се одземат привремено. Во одредбите на став 5 од истиот член е пропишана постапката за привремено одземање на предметите, средствата и минералните сировини, местото на нивното складирање и чување и надзор до завршувањето на судската постапка. Постапката ја пропишува министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на минералните сировини

⁵⁹ Член 74 став 4 согласно Измените на Закон за минерални сировини („Сл. весник на РМ„ бр. 88/08, 52/09, 06/10, 158/10, 53/11)

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

во согласност со министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за правда.

Овој подзаконски акт во претходниот период не бил донесен поради што при констатираните незаконски/бесправни експлоатации, инспекторите на ДИТИ во соработка со МВР, доставувале кривични пријави до сторителите односно до правните и физичките лица согласно член 225 - а од Кривичниот законик.

Доколку при инспекцискиот надзор од страна на државниот геолошки инспектор и државниот инспектор за електрика во рударството како и овластените лица во МВР⁶⁰, ќе се утврди дека се врши експлоатација на минерални сировини без да се издаде концесија односно дозвола за експлоатација, предметите, средствата со кои се врши ископ односно експлоатација, транспорт како и минералната сировина, привремено се одземаат се предаваат на привремено чување на правни лица со кои ДИТИ ќе склучи Договор за таа намена.

Од извршените интервјуа и разговори со одговорните лица во ДИТИ, ревизијата констатира дека ова законско решение се уште не е во примена во пракса односно Министерството за економија - ДИТИ сеуште немаат склучено договор со правни лица за привремено чување на предметите, средствата со кои што се врши ископ односно бесправна експлоатација на минералната сировина. Имено треба да се истакне дека ДИТИ е орган во состав на Министерството за економија и нема финансиска самостојност за спроведување на постапка за јавна набавка и избор на правни лица за склучување на договор.

Во прилог на горенаведената состојба е фактот дека во прекршочните одредби од новиот Закон за минерални сировини, драстично се зголемени паричните казни во случај на вршење на геолошки истражувања и експлоатација на минерална сировина без доделената концесија или дозвола за геолошки истражувања со што се очекува да се намалат можностите за бесправната експлоатација од страна на физичките и правни лица.

Ревизорски заклучок

Основна цел на Законот за минерални сировини е да обезбеди нивна оптимална искористеност во согласност со начелата на одржлив развој и заштита на животната средина.

Одржлив развој претставува развој кој ги задоволува потребите на сегашните генерации без да ја загрози можноста на идните генерации да ги задоволат своите

⁶⁰ Согласно член 117 од новиот Законот за минерални сировини („Сл. весник на РМ„ бр.136/12, 25/13);

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

потреби. Во Законот за минерални суровини предвидени се мерки и активности за остварување на целите на законот.

Исполнувањето на одржливиот развој упатува на тоа да се создаде национален развој кој ќе биде економски ефикасен, социјално преведен и „пријателски,, настроен кон заштитата на животната средина. Идните генерации имаат еднакво право како и сегашните во поглед на користењето на ограничените ресурси, поволните услови за добар живот и социјално урамнотежен економски развој. Овој развој мора да обезбеди што поголема слобода во делувањето, почитувањето на ограниченоста на природата, како и тоа да нема негативни последици врз здравјето на луѓето.

Со ревизијата е констатирано дека:

- Со не донесување на Стратегија не е определен обемот, насоките и начинот на реализација на одржливото искористување и потребата за експлоатација на минерални суровини кои се од големо значење на економскиот развој на РМ;
- Не секогаш се почитуваат предвидените мерки и активности кои треба да се преземат од страна на концесионерите и надлежните органи за да се постигне оптималната искористеност на минералните суровини кои претставуваат необновливо богатство кое треба грижливо да се чува и користи,
- Со немањето на ефикасен надзор над експлоатацијата на минерални суровини немаме реален увид во ископаните количини на минерална суровини што влијае на реално, навремено и целосно утврдување на наплатата на надоместок за користење на истите, како добро од општ интерес на РМ и
- недоволно преземеање на мерки за заштита на животната средина.

Препораките од извршената ревизија се дадени со цел да се преземат активности и мерки за отстранување на ефектите од утврдените неправилности, состојби и наоди во овој извештај, како и создавање услови за подобрување на реализацијата на обврските кои произлегуваат од доделените концесии за експлоатација на минерални суровини како за концесионерите така и за државните органи на кои им е доделена надлежноста на спроведување на законот за минерални суровини.

Препораки

Со цел да даде свој придонес со ревизијата на успешност од аспект на можноста за надминување на состојбите и обезбедување на поголема ефикасност од доделените концесии за експлоатација на минералните суровини, ревизијата ги дава следните препораки по области:

1. Законска и подзаконска регулатива и стратешки документи од областа на минералните суровини.

- 1.1. Владата на РМ на предлог на Министерството за економија да ја донесе Стратегијата за геолошки истражувања, одржливо искористување и експлоатација на минералните суровини за период од 20 години, во која ќе се определи начинот и обемот на реализација на основите геолошки истражувања, одржливото искористување и потребата за експлоатацијата на минералните суровини кои се од битно значење за развојот на стопанството на РМ. (точка 1.1.)
- 1.2. Владата на РМ да ја разгледа можноста од пропишување на обврска за водење на регистар на концесии во Законот за концесии и јавно приватно партнерство. (точка 1.2.)
- 1.3. Министерството за економија да пропише пишани процедури со кои детално ќе се утврди целокупниот процес за доделување на концесии на минерални суровини, потребната документација, одобрување, рокови за доставување и одложување во досиеја. (точка 1.3.)
- 1.4. Министерството за економија да продолжи со навремено преземање на мерки и активности за следење на концесионерите во поглед на исполнувањето на обврските утврдени со законот, односно навремено преземање на мерки за престанок на концесијата за експлоатација на минерални суровини и тоа во следните случаи:
 - едностран раскин на договорот за експлоатација на минерални суровини поради битна повреда на обврските предвидени во концесискиот договор од страна на концесионерот;
 - стечај или ликвидација на концесионерот;
 - ненавремено усогласување на договорите при промена на законската регулатива и ;
 - ненавремено доставување на барање за добивање на дозвола за експлоатација на минерални суровини. (точка 1.4. 1.5. 1.6. и 1.8.)

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- 1.5. Министерството за економија во соработка со ДИТИ да преземе активности и мерки за обезбедување на контролен механизам за следење на експлоатираната минерална суровина од страна на концесионерите преку изготвување на геодетски елаборат за временски период во зависност од видот на минералната суровина. (точка 1.7.)
2. **Склучени договори за доделени концесии за експлоатација на минерални суровини.**
- 2.1. Министерството за економија, ДИТИ и УЈП да воспостават софтверско решение за следење на наплатата на концесиските надоместоци со кои ќе се добијат, точни податоци на дневна основа за сите учесници во надзорот да имаат точен увид во состојбите. (точка 2.1.)
3. **Техничка, организациска и кадровска поставеност на министерството за економија и ДИТИ за спроведување на Законот за минерални суровини.**
- 3.1. Со цел да се овозможи целосна примена на пропишаните одредби од новиот Закон за минерални суровини, Министерството за економија во соработка со Владата на РМ да ги преземе следните мерки и активности:
- Да се изврши кадровска екипираност со соодветна стручна спрема/рударски инженери во Секторот за минерални суровини во МЕ и во Државниот инспекторат за техничка инспекција, во одделенијата за надзор над експлоатација и истражувањата на минералните суровини, посебно со регионални инспектори во Тетово, Битола и Штип.
 - Да се зајакнат техничките и финансиски капацитети на ДИТИ. (точка 3.1. 3.2. и 3.4.)
- 3.2. Министерството за економија во соработка со Владата на РМ да создадат услови за целосно исполнување на законската обврска на ДИТИ за вршење на контрола на содржината на металични и техногени минерални суровини, во концентратите од кои се добиваат. (точка 3.2.).

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

4. Заштита на животната средина од потенцијални опасности и штетни влијанија при вршење на детални геолошки истражувања и експлоатација на минералните сировини.

- 4.1. На предлог на Министерот за економија Владата на РМ да донесе Програма за рекултивација на деградирани простори и враќање во корисна состојба на деградирани простори на кои се врши експлоатација на минералните сировини. (точка 4.1.).
- 4.2. ДИТИ во соработка со МВР да вршат зачестени контроли во првата поширока заштитна зона на изворите на Рашче за да се спречи експлоатација на минерални сировини со што би се заштитиле изворите на Рашче.

5. Институционална и организациона поставеност на централната и локалната власт во однос на минералните сировини.

Министерството за економија во соработка со Владата на РМ и ЗЕЛС да преземе мерки и активности за доделување на активна улога на општините во процесот на доделување и експлоатација на минералните сировини со цел поголем увид во законитоста и основот на приходот што го остварува по овој основ:

- 5.1. Да се пропише законска можност за задолжително известување на општината за доделената концесија со доставување на примерок од склучениот концесиски договор до општините на чии подрачја се врши концесиска дејност за експлоатација на минерална сировина и доставување на квартален извештај за произведената и продадената количина минерална сировина.

6. Надзор и контрола од повеќе аспекти значајни за областа - планирање на инспекцискиот надзор, надлежности, известување и соработка со МВР.

Ревизијата укажува дека со спроведување на дадените препораки во точка 3 која се однесува на ризичната област - „Техничка, организациска и кадровска поставеност на министерството за економија и ДИТИ за спроведување на Законот за минерални сировини,, состојбите утврдени во ова ризична област ќе се надминат.