

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Поглавјето Ревизорски наоди ги содржи ревизорските прашања и одговори за поставените цели на ревизијата утврдени во проблематичните подрачја, утврдените состојби како и препораки кои ревизијата ги дава со цел отстранување на причините за констатираните неправилности и состојби. Од извршените прелиминарни истражувања за потребите на ревизијата на успешност на областа води – Ефективноста и ефикасноста на законската регулатива за водите во РМ, безбедноста на водите за пиење и отпадните води, произлегоа повеќе ризични подрачја кон кои ја насочивме нашата ревизија. Со цел да дадеме одговор на повеќе поставени ревизорски прашања кои се однесуваат на областа, со нашата ревизија применивме неопходни ревизорски постапки. Основната ревизорска цел во ревизијата на успешност Ефективноста и ефикасноста на законската регулатива за водите во РМ, безбедноста на водите за пиење и отпадните води е поставена во следното прашање:

**“Дали досегашниот степен на имплементација на законската регулатива за води обезбедува квалитетна вода за пиење и одведување на отпадните води”?**

Од извршените прелиминарни истражувања произлегоа неколку подрачја од функционирање на активноста, кои се покажаа како ризични и кои понатаму беа подетално предмет на вршење на ревизијата на успешност. Тоа се:

1. Законската регулатива за води во РМ;
2. Безбедност на вода за пиење;
3. Отпадни води;
4. Мониторинг, надзор и контрола.

Како резултат од извршената ревизија, овој извештај е изграден на начин кој ќе ги даде одговорите на прашањата кои се однесуваат на утврдените ризични подрачја и пошироко.

Во рамки на ризичната област која третира прашања од законската регулатива, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со имплементација на одредбите од законската регулатива за водите во РМ, донесување на подзаконски акти, организациона поставеност на системот на управувањето на водата за пиење.

Во функција на градење на одговори зад поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

- 1.1. МЖСПП на РМ нема направено целосна и детална анализа за спроведување на Законот за води и покрај задолжението по основ на нацрт записник на Влада на РМ, односно од страна на Сектор за води изготвен е одговор– табеларен приказ кој не содржи целосни податоци за степенот на имплементација на законските одредби за водите во

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

3.

4.

Овластен државен ревизор

26

РМ, неопходни за добивање на показатели кои ќе бидат основ за утврдување на приоритети во понатамошното креирање на политики, предвидување и преземање на мерки и активности од областа.

Со извадок од нацрт -записник на Влада<sup>1</sup>, МЖСПП на РМ е задолжено во првата недела од месец ноември 2013 година да достави информација до Влада на РМ за спроведување на законите од негова надлежност со табеларен приказ на сите промени (одвоено) од последните седум години и нивното спроведување, за секоја одредба одделно. Од страна на органот во состав на МЖСПП на РМ Управата за животна средина - Сектор за води направен е табеларен приказ на сите промени на Законот за води и нивно спроведување, односно презентирање на состојбите во насока на спроведување на секоја од одредбите од Законот за води. Со увид во истиот ревизијата утврди дека табеларниот преглед не е целосно пополнет, односно сите колони предвидени во истиот не содржат појаснување и тоа во делот на: надлежностите делегирани на ЕЛС, проблеми при спроведување на одредбите и предлози за подобрување на спроведувањето на истите. Ваквиот начин на прикажување на состојбите не претставува показател за спроведување на Законот за води иако табеларниот преглед треба да резултира со информации за степенот на имплементација по одредби од законската регулатива за води – Закон за води како основ за утврдување на приоритети во понатамошното креирање на политики, предвидување и преземање на мерки и активности од областа.

### Препорака

МЖСПП на РМ да преземе активности за изготвување на детална анализа за спроведување на Законот за води по одредби, со целосни податоци за степенот на имплементација на законските одредби за водите во РМ, неопходни за добивање на показатели кои ќе бидат основ за утврдување на приоритети и креирање на политики.

### 1.2. Недоволен број на донесени подзаконски акти е причина за отежната имплементација на законската регулатива за води иако истите се со утврден рок на донесување.

Во законската регулатива за води предвидени се 95 подзаконски акти со период на донесување до 3 години, со кои се дорегулираат прашањата од областа. Од предвидените акти донесени се само 30, односно 1/3, додека 10 подзаконски акти се во процедура. Овие податоци укажуваат на недоволен број на донесени подзаконски акти, а според одговорни лица во МЖСПП на РМ причините за овие состојби се следни: недоволно техничко познавање на инволвираните страни за барањата кои произлегуваат од директивите за води, потреба од специфични мерења и анализи кои се основа за изработка на подзаконски акт, недоволни национални структури/лица за подготовка на

---

<sup>1</sup> Извор на податоци: Извадок од нацрт-записник од 151 седница на Влада на РМ бр 41-17/151 од 27.08.2013 година

подзаконски акти како и отсуство на координација помеѓу институциите вклучени во системот на управување со водите во РМ.

Исто така утврдивме дека не постои приоритизација за донесување на подзаконски акти кои се поврзани со националните барања, додека подзаконските акти кои ги транспонираат барањата на европските директиви за води се следат во НПAA. Пример за споменатата состојба е проектот со швајцарската влада за изработка на пакет од 24 подзаконски акти за Сектор води од областа на урбаните отпадни води каде врз основа на утврдена приоритизација за подготовка на подзаконски акт истите се изготвени и делумно од нив донесени.

### **Препорака:**

МЖСПП на РМ да создаде предуслови и во соработка со другите институции кои се инволвирани во процесот на управување со водите во РМ да преземе активности за навремено донесување на подзаконските акти со цел обезбедување на висок степен на спроведување на одредби од Законот за води од причина што досегашниот број на донесени подзаконски акти не ја обезбедува неговата имплементација.

- 1.3. Имплементацијата на законската регулатива е дополнително отежната во услови на отсуство на нова Водостопанска основа на РМ – рок на донесување 2012 година како и Планови за сливни подрачја кои треба да бидат донесени во текот на 2014. Ненавременото донесување на истите влијае на примена на одредби од Законот за води меѓу кои и одредбите кои се однесуваат на издавање на дозволи за користење и испуштање на отпадни води кои се носечки за вршење на дејноста на правните лица.

Имплементацијата на законската регулатива за води е отежната од причина што МЖСПП на РМ сеуште ги нема донесено 2 од 3 основни плански документи неопходни за планирање и развој на управувањето со води во РМ и тоа:

- Водостопанската основа на РМ чиј рок за донесување е надминат истата требало да се донесе 4 години од денот на влегување во сила на Законот за води, односно 2012 година;
- Планови за управување со речни сливови со рок од 6 години односно треба да бидат донесени во 2014 година.

Овие плански документи се предвидени во Законот на води и истите се основ за донесување на програми и мерки, но исто така се основ/услов за добивање на дозволи за користење на води и за испуштање на отпадните води кои веќе се издаваат од страна на МЖСПП на РМ иако според одредбите од Законот за води дозволите се издаваат во согласност со Планот за управување со речен слив.

При увид во документацијата на Секторот утврдивме дека се преземаат активности во насока на изготвување на планови, и тоа:

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

3.

4.

---

Овластен државен ревизор

28

- во текот на 2012 година е изготвен План за управување со сливот на Преспанско езеро заедно со Стратешка оценка на планот, истиот е даден на усогласување до Секретаријатот за законодавство на Влада на РМ и во моментот се имплементираат мерките од страна на UNDP финансиски поддржано од Швајцарската влада. Планот се однесува на дел од сливно подрачје иако одредбите од законот предвидуваат изготвување на план по сливно подрачје, истиот сеуште не е донесен;
- во тек на 2012 година започнато е со изработка на План за управување со сливот на река Брегалница, финансиски поддржано од Швајцарската влада;
- во тек се консултативни активности за изработка на Планот за Црн Дрим со финансиска поддршка од GEF;
- во рамките на ИПА аплицирано е на проект за изработка на План за управување со слив на реката Вардар.

Превземените активности се однесуваат на плановите за сливни подрачја, но со оглед на тоа што ова не е целина на активностите, упатува на заклучокот дека е потребен подолг временски период за изготвување на истите од утврдениот во законската регулатива.

### Препорака

МЖСПП на РМ да ги интензивира активностите за изготвување на планските документи и да ги преиспита временските рокови за нивно донесување, со цел предвидување на активностите и усогласување со законски утврдените рокови, од причина што оддолжување на изготвувањето и донесувањето на планските документи ја попречува и ја одложува целосната примена на Законот за води.

- 1.4. **МЖСПП нема воспоставено целосен и ажуриран регистар на дозволи за користење на водите, за испуштање на водите, за вадење на песок и чакал, заштитните зони, стари права и обврски, водостопански согласности, барања за издавање на дозволи и други податоци, што не е во согласност со одредбите од Законот за води. Водењето на регистарот би значело прибирање и евиденција на податоците, нивно ажурирање, архивирање на истите со цел да се добие единствена база на податоци која би била основ за правилно донесување на административните одлуки во врска со водите.**

Согласно член 160 од Законот за води, со цел да се воспостави база на податоци и да се информираат сите страни за користењето на водите, се воспоставува и одржува водна книга. Органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на животната средина треба да ја воспостави и да ја одржува водната книга.

Водната книга е целосен и постојано ажуриран регистар на:

- Дозволите за користење на водите;

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

3.

4.

---

Овластен државен ревизор

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- Дозволите за испуштање на водите;
- Дозволите за вадење на песок, чакал и камен од коритата и бреговите на површинските водни тела;
- Заштитните зони;
- Плавените области;
- Стари права и обврски;
- Водостопанските согласности;
- Барањата за издавање на дозволи;
- Привремени принудни управи и
- Други податоци

Согласно законските одредби од 01.01.2011 година органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на животната средина требал да ја преземе архивата која се однесува на дозволите и плановите за управување и користење на водите од Управата за водостопанство при МЗШВ и истата архива да ја инкорпорира во водната книга која е во надлежност на Управата за животна средина.

Со извршениот увид во доставената документација, констатиравме дека од 2011 година одговорните лица во Управата за животна средина водат регистар по горенаведените основи, но истиот не е надополнет со базата на податоци што била водена од страна на Управата за водостопанство при МЗШВ.

Ваквиот нецелосен регистар не овозможува единствена, точна и комплетна база на податоци за дозволи за користење на водите, за испуштање на водите, за вадење на песок и чакал, заштитните зони, стари права и обврски, водостопански согласности, барања за издавање на дозволи кој би била основ за правилно донесување на одлуките поврзани со безбедноста и квалитетот на водите.

### Препорака

Одговорното лице во МЖСПП во соработка со МЗШВ да преземе соодветни мерки и активности за преземање на базата на податоци што била водена од страна на Управата за водостопанство при МЗШВ.

- 1.5. Ревизијата констатира одредени слабости во начинот на воспоставување и одржување на Катастарот на загадувачи на водите, кој е регистар на податоци и информации за квантитативна и квалитативна евиденција на загадувачите и изворите на загадување кои испуштаат загадувачки материји и супстанции во водите. Ваквата состојба не е во согласност со член 161 од Законот за води и член 42 од Закон за животна средина и има за ефект отсуство на целосна база на квалитетни и навремени податоци и информации за загадувањето на водите од страна на правните и физички лица кои емитираат загадувачки супстанции во водите, што е неопходен предуслов за воспоставување на ефикасен и ефективен систем за заштита на водите од загадување.

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

3.

4.

---

Овластен државен ревизор

30

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Во рамките на Македонскиот информативен систем за животна средина, при Министерството за животна средина и просторно планирање, воспоставен е и се води Катастар за загадувачи на водите.

Со извршениот увид во начинот на водење и одржување на Катастарот, ревизијата ги констатира следниве неправилности:

- Не е извршено ажурирање на катастарот на загадувачи на водите кој содржи квантитативни и квалитативни податоци на загадувачите и на изворите на загадување кои испуштаат загадувачки материи и супстанции во водите, од 2009 година па се до денес.

Причината за ваквата состојба произлегува од отсуството на софтверско решение за внесување и обработка на добиените податоци кои се од динамична и променлива категорија и за кои постои потреба од редовно следење, проверување и ажурирање на истите.

Ваквиот начин на водење и ажурирање на катастарот не е во согласност со член 161 од Законот за води поради што постои ризик од отсуство на податоци за утврдување на степенот на загаденоста на отпадните индустриски води, атмосферските и урбаните води, водите од депониите, како и нивното штетно влијание врз квалитетот на водите во рецепиентот и утврдување на други извори на загадување на водите во сливното подрачје.

- Од страна на одговорните лица во МЖСПП не се донесени подзаконските акти со кои поблиску се пропишуваат формата, содржината и начинот на воспоставување и водење на Катастарот, како и начинот и постапката за упис на податоците добиени од страна на правни и физички лица кои емитураат загадувачки супстанции во водите. Ваквата состојба не е во согласност со член 161 од Закон за води и член 42 од Закон за животна средина и истата не дозволува ефикасна програма за следење на животната средина, квалитетот и превенцијата од загадување која ќе помогне во предвидување на евентуални промени во состојбата на водите.

Ваквиот начин на воспоставување и водење на Катастарот на загадувачи на водите не овозможува квалитетна и целосна база на податоци која би била основ на изготвување стратегии, планови и програми за намалување на загаденоста на водите, како и донесување на значајни мерки и одлуки за заштита, зачувување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси, како и прогресивно намалување на штетните испуштања и постепено елиминирање на емисиите на опасни материи и супстанции во водите.

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

3.

4.

---

Овластен државен ревизор

31

**Препораки**

1. Од страна на одговорните лица во МЖСПП да се преземат мерки и активности за воведување на софтверско решение со кое ќе се овозможи внесување и обработка на добиените податоци во Катастарот со цел водење на целосна база на податоци на квалитетни и навремени информации за загадувањето на водите.
2. Од страна на одговорните лица во МЖСПП да се преземат мерки и активности за донесување на подзаконските акти кои поблиску ќе ги пропишуваат формата, содржината и начинот на воспоставување и водење на Катастарот на загадувачи на водите, како и начинот и постапката за упис на податоците добиени од страна на правните и физички лица.

**1.6. Во законската регулатива за води предвидени се голем број на надлежности кои треба да бидат спроведени од страна на националниот совет но според досегашниот начин на работа на истиот се доведува во прашање неговата ефикасност и функционалност.**

Националниот совет за води – е советодавно тело формирано со одлука на Владата на РМ бр. 19-6221/1 од 07.12.2009 година, чие функционирање треба да резултира со разгледување на прашањата за управување со водите, усогласување и координирање на различните потреби и интереси, предлагање на различни мерки за зачувување, заштита и постојано подобрување на режимот на водите на територијата на Република Македонија. Со ревизијата утврдивме дека Националниот совет за период од 3 години одржал само 2 седници со предмет на разгледување Нацрт Националната стратегија за води, наспроти неговото место, улога и функција, како и голем број на надлежности кои се предвидени во законската регулатива.

**1.7. Со извршениот увид во доставената документација, ревизијата констатира дека 48 правни субјекти имаат поднесено барање за добивање дозвола за користење на вода, но поради сложената постапка за нејзино издавање само 25 од нив се стекнале со дозвола а останатите 23 се уште се во процедура на стекнување на истата. Останатите субјектите кои управуваат со водоснабдителните системи воопшто ја немаат започнато законската постапка за добивање дозвола за користење на водата**

Согласно член 23 и 26 од Законот за води со цел остварување на јавен интерес преку користење на водите, како и заради остварување на правата и обврските на правните и физичките лица да користат или испуштаат води и правото на користење на водите од водните тела МЖСПП доделува водно право на правните и физичките лица, кои се стекнуваат со истото врз основа на дозвола за користење и дозвола за испуштање на водата. Дозволата е потребна заради извршување на активности коишто влијаат или можат да влијаат врз режимот на водите или врз морфологијата на водното тело, особено во случаи на:

Ревизорска екипа:

Овластен државен ревизор

32

1.

2.

3.

4.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

1. Зафаќање, црпење, пренасочување, акумулирање и користење на водата од површинското водно тело заради
  - Снабдување со вода наменета за консумирање од страна на човекот,
  - Наводнување на земјоделско земјиште,
  - Индустриски, технолошки и стопански потреби,
  - Полнење на водата во шишиња за комерцијална потреби,
  - Производство на електрична енергија и други погонски потреби,
  - Одгледување риби, водни птици итн,
  - Риболов,
  - Пловидба и сообраќај,
  - Туризам, спорт, рекреација, капење и други слични намени,
  - Одводнување на земјиштето,
  - Миеење и сепарирање на песок, чакал и камен,
  - Одржување на водотеци со употреба на хемиски материи и супстанции и
  - Други активности за коишто органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на животната средина ќе оцени дека влијаат врз режимот на водите и/или врз морфологијата на водното тело,
2. Црпење, пренасочување, акумулирање или користење на водата од подземното водно тело заради
  - Снабдување со вода наменета за консумирање од страна на човекот,
  - Наводнување на земјоделско земјиште,
  - Индустриски, технолошки и стопански потреби,
  - Полнење на водата во шишиња за комерцијални потреби,
  - Апсорција на топлинската енергија од геотермални води,
  - Хидрогеолошки истражувања и собирање на податоци и
  - Други активности за коишто органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на животната средина ќе оцени дека влијаат врз режимот на водите и/или врз морфологијата на водното тело,
3. Вадење песок, чакал и камен од коритата и од бреговите на површинските водни тела и
4. Испуштање во води и испуштање и фрлање на материи и супстанции во површинските води.

Со извршениот увид во доставената документација од МЖСПП ревизијата констатира дека 48 правни субјекти кои управуваат со водоснабдителните системи имаат поднесено барање за добивање дозвола за користење на вода додека останатите воопшто ја немаат започнато законската процедура. Од вкупно поднесените барања 25 се одобрени а 23 се сеуште во процедура на стекнување на дозвола од причини што не успеале во целост да ја обезбедат

---

Ревизорска екипа:

Овластен државен ревизор

33

1.

---

2.

---

3.

---

4.

---



целокупната потребна документација. Ваквата состојба е резултат на проблемите со кои се соочуваат правните субјекти при обезбедување на потребната документација за постоечките водоснабдителни системи кои се стари повеќе од 40 години и за истите е тешко да се обезбеди документација која се однесува во најголем дел на описот на старите објекти со кординантно позиционирање на зафатот и градежно технички одобренија и дозволи. За разлика од правните субјекти кои стопанисуваат со градските водоводи, за останатите водоснабдителни системи воопшто не е покрената постапката за стекнување на водното право.

Врз основа на укажувањата од МЖСПП во текот на 2013 година се изработени и дадени на усогласување до Секретаријатот за законодавство на Влада на РМ Правилникот за содржината и формата на образецот на барањето, како и потребната документација која се приложува кон барањето за издавање на дозвола за користење на водата и Правилникот за содржината и образецот на дозволата за користење на водата. Со Правилникот за содржината и формата на образецот на барањето, како и потребната документација која се приложува кон барањето за издавање на дозвола за користење на водата се предвидуваат одредени олеснувања во поглед на обезбедување на потребната документација односно наместо документација за: водостопанските услови за проектирање, основен проект за изградба на водостопанските објекти, ревизија на основниот проект, би се замениле со изработка на проект на изведена состојба изработен од правно лице кое поседува лиценца согласно законот за градење.

### Препорака

По донесување на горенаведените правилници, правните субјекти кои управуваат со водоснабдителните системи (градски и селски водоводи) во најкус можен рок да а обезбедат потребната документација и да ја започнат постапката за добивање дозвола за користење на вода.

### 1.8. Недоволната кадровска екипираност и обученост на вработените во УЖС - Сектор за води како и нивна дополнителна ангажираност ја доведува во прашање неговата функционалност.

Со увид во пополнетоста на работните места и обученост на вработените во Секторот за води во однос на потребите содржани во интерните акти<sup>2</sup> на МЖСПП на РМ како и надлежностите на истиот, ревизијата го утврди следното:

- Во секторот работи соодветен стручен кадар, но за целосно спроведување на европските барања не се комплетно едуцирани,

---

<sup>2</sup> Извор на податоци: Правилникот за систематизација на работни места на Министерството за животна средина и просторно планирање бр. 01-5174/6 од 27.05.2010 година, бр.04-7200/5 од 17.08.2010 година: 01-5174/11 од 27.11.2010, 01-5174/14 од 30.12.2010, 04-267/2 од 20.05.2011, 04-267/7 од 15.07.2011 и 04-1195/1 од 01.02.2012, 04-3165/1 од 26.03.2012, 04-1195/5 од 13.06.2012 и 04-1195/8-2012 од 05.08.2013 година

односно неопходни се дополнителни обуки/едукации поврзани со областите, од причина што воведените политики и процедури се за првпат воведени и досега непознати во националното законодавство;

- Вработените се дополнително ангажирани во рамки на ИПА процедурите, поради што имаат чести отсуства од извршување на тековните активности а со тоа и ненавремено извршување на истите (пр. пролонгирање на рокови за издавање на дозволи од аплицирање до доставување на одговори).

Во тек е проект од Швајцарската влада за институционално подобрување и координација на секторот за води за кој е ангажиран меѓународен експерт од Хрватска. Резултат на проектот е претставување на сегашната и подобрување на истата структура на Секторот Води во РМ.

### **Препораки:**

МЖСПП на РМ – Управата за животна средина да изготви план на обуки за дополнително стручно усовршување со цел примена на поставените барања на ЕУ директивите за води во пракса.

### **1.9. Ревизијата не се увери дека МЖСПП на РМ има дефиниран став по однос на институционалната поставеност на Водите во РМ и покрај обврската дадена од Владата на РМ да извести по истото.**

Според Извадокот од НацртЗ –записникот на Владата на РМ, формирана е работна група предводена од министерот за животна средина и просторно планирање со цел организација на системот на управување со водите во РМ од аспект на подобрување на состојбите во водоснабдувањето и надминување на слабостите. Изготвен е акционен план и согласно истиот активностите се организирале во две фази:

- првата фаза е детектирање на проблемите и прибирање на податоци,
- Втора фаза - анализа на податоците и заклучоците и донесување на заеднички став.

Одржани се осум состаноци на работната група согласно утврдениот Акционен план во кои биле вклучени повеќе субјекти и тоа: Водостопанства, Водни заедници, ЈКП, Општини преку ЗЕЛС, претставници од енергетскиот сектор, претставници од индустрискиот сектор корисници на вода, иматели на рибници и Националниот совет.

На секој од состаноците утврдени се заклучоци со детектирани слабости на воспоставениот систем на управување со водите, дефинирани се предлог решенија, при што земен е во предвид системот на управување со водите во Хрватска. По основ на заклучоците од работните состаноци предложено е

---

<sup>3</sup> Извор на податоци: Извадок од нацрт-записник на 27-та седница на Владата на РМ бр.51-6469/1 од 08.11.2011 год.

решение за институционалната поставеност на водите/промена на институционална поставеност на секторот води во РМ и тоа:

- Тело кое ќе ги обедини ингеренциите на сегашните институции,
- Увид во прибирање на средствата по различни основи предвидени со законот,
- Следење на извршување на законската обврска за плаќање на надоместоците и мерки за наплата и сл.

Со увид во документацијата утврдивме дека има записници, изготвени од страна на работната група со изготвени предлог решенија за организација на системот на управување со водите во РМ од аспект на подобрување на состојбите во водоснабдувањето и надминување на слабостите, но ревизијата не се увери дека МЖСПП на РМ има доставена информација до Владата на РМ како одговор по однос на задолжението утврдено во нацрт – записникот со утврден став за институционалната поставеност на Водите во РМ.

### Препорака

МЖСПП на РМ да извести за утврдениот став околу институционалната поставеност на Водите во РМ, како одговор по однос на задолжението дадено од Влада на РМ, односно да ги презентира предложените решенија со цел постоење на ефикасна и флексибилна форма на управување со водите во РМ.

Во рамки на ризичната област која третира прашања од безбедност на водата за пиење, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со состојбата со водоснабдување и квалитет и безбедност на вода за пиење во РМ, воспоставени политики на формирање на цена за водата за пиење на ниво на РМ и други прашања.

Во функција на градење на одговори зад поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

- 2.1. Со извршениот увид во податоците доставени од страна на ИЈЗРМ, ревизијата констатира дека мал дел од градовите во Република Македонија имаат изработено елаборати за заштитни зони околу извориштата за јавно водоснабдување, што не е во согласност со одредбите од Законот за води. Не дефинирањето и не одржувањето на заштитните зони може да има за ефект несакани последици по загрозување на извориштата за јавно водоснабдување.

Согласно член 96 став 1 од Законот за води, Владата на РМ ги определува заштитните зони за водни тела наменети за консумирање од страна на човекот на предлог на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на здравството и министерот кој

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

3.

4.

---

Овластен државен ревизор

раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на животната средина.

Водното тело кое што се користи за снабдување со вода наменета за конзумирање од страна на човекот се заштитува преку воспоставување и одржување на потесна или зона на строг санитарен надзор и една или повеќе заштитни зони.

Според податоците на ИЈЗРМ само за 9 од вкупно 29 градови, изработени се елаборати за заштитни зони околу извориштата за јавно водоснабдување. Од нив само за Студенчица е донесена Одлука од страна на Владата на РМ, додека Рашче, Нерези, Лисиче, Берово имаат стари одлуки кои треба да бидат предмет на ново ревидирање согласно барањата од одредбите на членовите 98, 99 и 100 од Законот за води.

Останатите правни субјекти ја немаат започнато постапката за изработка на елаборати за заштитни зони околу извориштата за јавно водоснабдување. Причина за ваквата состојба се сеуште недонесените правилници кои до денот на ревизијата се во процедура на донесување и тоа:

- Правилник за содржината и начинот на изготвување на елаборатот за одредување на границите за заштитните зони, заштитните мерки и другите услови за водите наменети за конзумирање од страна на човекот
- Правилник за формата и содржината на регистарот на заштитни зони за водни тела наменети за конзумирање од страна на човекот, заштитните зони за водни тела означени како води за рекреација, вклучувајќи ги и водите за капење, водните тела кои се чувствителни на испуштањето на урбани отпадни води како заштитни зони;
- Правилник за видот на стручната подготовка, опремата и просторните услови кои што треба да ги исполни стручното правно лице за изготвување на елаборат за одредување на границите, заштитните мерки и другите услови за водите наменети за конзумирање од страна на човекот.

Со донесувањето на правилниците и одредувањето на лиценцирано овластено стручно правно лице од страна на министерот кој раководи со органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на здравството кој ќе ги изработува елаборатите врз основа на стручно проучување и експертиза ќе се олесни постапката за определување на границите на заштитните зони за водите наменети за конзумирање од страна на човекот.

### Препорака

По донесување на горенаведените правилници, јавните претпријатија да започнат со постапката за изработка на елаборати за заштитни зони околу извориштата за јавно водоснабдување и нивно определување заради превенција и елиминирање на ризикот од загадување на водите наменети за пиење.

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

3.

4.

---

Овластен државен ревизор

2.2. Согласно одредбите од Законот за регистрирање на подземни и надземни инфраструктурни објекти и придружни инсталации и Законот за катастар на недвижности, субјектите кои вршат експлоатација, управување и одржување на водоснабдителните системи како даватели на услугата, односно кои управуваат со подземните инфраструктурни објекти и придружната инсталација се уште не обезбедиле целосна документација за воспоставување на подземен катастар, објекти и придружни инсталации. Водењето на регистарот би значело прибирање и електронска евиденција на податоците за целокупната водоводна и канализациска мрежа, односно сите подземни и надземни кабли, цевки и друга подземна инфраструктура, кои ќе се впишат во единствен регистар.

Согласно членовите 2, 3 и 4 од Законот за регистрирање на подземни и надземни инфраструктурни објекти и придружни инсталации Сл. весник бр.6 од 13 јануари 2012 година, Регистар на подземни и надземни инфраструктурни објекти и придружни инсталации водат општините, општините на градот Скопје, градот Скопје секој на свое подрачје. Податоците од Регистарот ќе се водат како единствена електронска база на податоци во која се интегрирани графичките и алфанумеричките податоци за инфраструктурните објекти и придружните инсталации и целосна документација за нивна изградба.

Регистарот содржи податоци за видовите, основните технички карактеристики и хоризонталната и вертикалната поставеност на подземните и надземните инфраструктурни објекти и придружната инсталација, како и податоци за субјектите кои управуваат со истите. Како инфраструктурни објекти и придружна инсталација во смисла на овој закон се сметаат:

- Водоводна мрежа,
- Канализациона и дренажна мрежа,
- Топловодна мрежа,
- Електроенергетска мрежа,
- Електронска-комуникациска мрежа,
- Нафтоводна мрежа,
- Гасоводна мрежа,
- Други инфраструктурни мрежи

Субјектите кои управуваат со подземните и надземните инфраструктурни објекти и придружната инсталација се должни податоците за истите да ги пријават во општините, општините во градот Скопје и градот во електронска форма, врз основа на геодетско мерење, во рок од 30 дена по издавањето на одобрението за употреба за градби од прва категорија, односно по изготвување на извештајот за извршен технички преглед од надзорниот инженер за градби од втора категорија. Доколку подземните и надземните инфраструктурни објекти и придружните инсталации поминуваат на две или повеќе општини, субјектите кои управуваат со истите се должни да ги пријават податоците во секоја општина поединечно.

Ревизорска екипа:

1.

2.

3.

4.

Овластен државен ревизор

Субјектите кои управуваат со подземните и надземните инфраструктурни објекти и придружната инсталација се должни во Регистарот да ги пријават и настанатите промени на подземните и надземните инфраструктурните објекти и инсталацијата кои настануваат со изградба, реконструкција или отстранување на постоечките инфраструктурни објекти.

Субјектите кои управуваат со подземните и надземните инфраструктурни објекти и придружната инсталација се должни податоците за истите до општините, општините во градот Скопје и градот Скопје во електронска форма врз основа на геодетско мерење во рок од 18 месеци од влегувањето во сила на горе наведениот закон.

Со оглед на податокот дека станува збор за комплексен и сложен процес за прибирање на податоците кои треба давателите на услугите да ги обезбедат и достават рокот за започнување и завршување на целокупната постапка со Законот за катастар на недвижности (сл.весник бр.55 од 16.04.2013 година се пролонгира и тоа согласно член 256 од истоимениот Закон имателите на инфраструктурните објекти се должни во рок од една година од денот на влегувањето во сила на овој закон до Агенцијата за катастар на недвижности да ги достават податоците за инфраструктурните објекти во форма и содржина пропишани од Агенцијата, заради нивно евидентирање во катастарот на инфраструктурни објекти. Исто така, носителите на правата, односно имателите на инфраструктурните објекти се должни во рок од пет години од денот на влегувањето во сила на овој закон до Агенцијата да достават пријави за запишување/евидентирање на инфраструктурните објекти согласно со членот 178 од овој закон и Правилникот за премер на инфраструктурните објекти.

При извршениот увид во јавните претпријатија кои стопанисуваат со водоснабдителните системи во градовите (Прилеп, Битола, Куманово, Штип, Тетово и Гостивар), ревизијата констатира дека истите немаат обезбедено документација за целокупната мрежа од водоснабдителниот систем со која управуваат што е основа за воведување на подземниот катастар.

Со воспоставување на подземен катастар би се избегнале проблемите со оштетување на водоводната инфраструктура за време на изведбата на градежните работи, што доведува до дополнителни трошоци за санирање на штетата, а граѓаните остануваат без потребната вода за пиење.

### Препорака

Имајќи во предвид дека воспоставувањето на подземниот катастар е мошне комплексна проблематика која бара стручен кадар, софистицирана опрема и финансиски средства, потребно е општините и јавните претпријатија како иматели на водоводната инфраструктура, да ги интензивираат започнатите активности за негово имплементирање во законски предвидениот рок.

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

3.

4.

---

Овластен државен ревизор

2.3. Извршените анализи од страна на Центрите за јавно здравје покажуваат дека градските водоводи имаат низок степен на микробиолошка неисправност на водата за пиење која се движи околу 2%, а кај примероците на вода од водоводната мрежа во селските населби, приклучени на градски водоводи процентот на бактериолошката неисправност е поголема и се движи околу 8%.

За разлика од нив, бактериолошката анализа на примероците на вода од села со сопствен водовод покажува дека дури 24% се бактериолошки контаминирани, а анализата пак на примероците вода од останати водоснабдителни објекти покажува највисок процент на бактериолошки контаминираност, односно 40%.

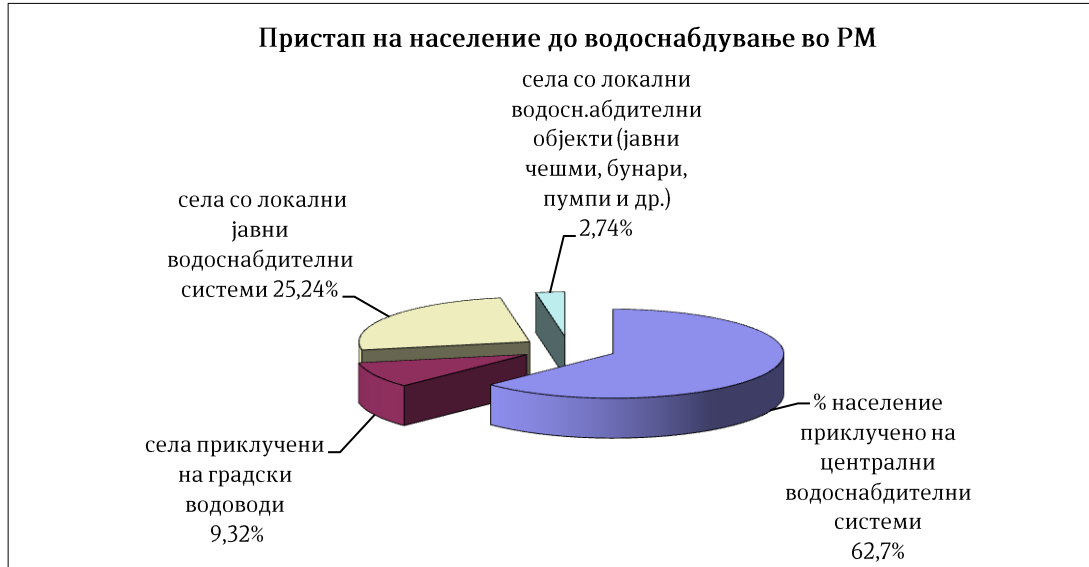
Исто така висок е процентот (24%) на бактериолошки неисправни примероци кај примероци на вода од останати водоснабдителни објекти (крајпатни, споменични, во ридско планински или рекреативни подрачја).

Од горенаведеното, произлегува дека голем број на водоснабдителните објекти во руралните средини не ги задоволуваат санитарно-хигиенски норми од причини што истите не се одржуваат, не се под ингеренција на правен субјект, немаат ангажирано лице за нивно одржување и не е утврден надоместокот за потрошената вода за пиење.

Според податоците обезбедени од Центрите за јавно здравје во РМ за 2012 година укажуваат дека 62,7% од популацијата во РМ се снабдува со вода за пиење од централни водоснабдителни системи, управувани од јавни комунални претпријатија кои ги исполнуваат законските обврски во однос на обезбедување и контрола на здравствената исправност на водата за пиење. Останатите се снабдуваат на следните начини (графикон бр. 1):

- 9,32% од населението во селските населби е приклучено на градски водоводи.
- 25,24% од населението во селските населби се снабдуваат од локални јавни водоснабдителни системи, со кои не стопанисува секогаш јавно претпријатие.
- 2,74% од населението во селските населби се снабдува со вода за пиење од локални водоснабдителни објекти (јавни чешми, бунари, извори, пумпи и други индивидуални водоснабдителни објекти).

Графикон бр. 1 Приказ на пристапот на населението во РМ до вода за пиење



Извор: ИЈЗ РМ, Годишен извештај за квалитет на водата за пиење за 2012 година

### Состојба со водоснабдување и квалитет и безбедност на вода за пиење од градски водоводи во РМ

Од извршената анализа на резултатите за здравствената исправност на водата за пиење во периодот од 2001-2012 година се воочува дека не постојат поголеми варијации и отстапувања во добиените резултати. Имено, се забележува дека процентот на неисправни примероци според физичко-хемиска анализа се движи од 3,4-7,6%, додека пак процентот на неисправни примероци според бактериолошката анализа се движи од 0,8-1,65%. Процентот на неисправни примероци во однос на физичко-хемиската анализа главно се должи на отсуство или намалена содржина на резидуален хлор во водата за пиење под пропишаните вредности во Правилникот за безбедност на водата (Сл. Весник на РМ бр. 46/08), или во однос на параметарот матност.

### Состојба со водоснабдување и квалитет и безбедност на вода за пиење во руралните населени места во РМ

Од евалуацијата на податоците од извештаите на Центрите за јавно здравје за 2012 година е констатира следнава состојба:

- на градските водоводни системи се приклучени 226 селски населени места. Извршени се 151 санитарно-хигиенски увиди и земено се вкупно 1 481 примероци. Во однос на физичко-хемиската исправност констатирани се 9,68% неисправни примероци од вкупно анализирани 1.467 примероци вода, главно заради отсуство или намалена содржина на резидуален хлор во водата за пиење или зголемена потрошувачка на  $KMnO_4$ , додека од

Ревизорска екипа:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_
4. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

анализираните 1.480 примероци вода за бактериолошките параметри, неисправни се 8,58% од вкупниот број примероци.

- 899 рурални населени места/села се снабдуваат со вода за пиење од водоводи во селските населби кои користат сопствено извориште за јавно водоснабдување и самите стопанисуваат со објектите. Во тие села се извршени вкупно 763 санитарно-хигиенски увиди и земени се вкупно 4.632 примероци вода за пиење, од кои 1.203 биле неисправни или 26,11% од вкупниот број анализирани примероци во однос на физичко-хемиски параметри, а најмногу заради отсуство на резидуален хлор и зголемена матност и електроспроводливост. Микробиолошката анализа покажала дека неисправни се 1.096 примероци, или 23,67% од вкупниот број.
- локалните водоснабдителни објекти (бунари, пумпи, селски чешми, кладенци) сеуште се во употреба како главен извор на вода за пиење за 287 рурални населени места (околу 56.270 жители). Во тие села се извршени вкупно 188 увиди и земени се 976 примероци вода за пиење за физичко-хемиска анализа, од кои 176 се неисправни во однос на физичко-хемиски параметри, а најмногу заради зголемена матност, зголемена потрошувачка на  $KMnO_4$ , и зголемена содржина на железо, или 18,03% од вкупниот број. Од земените 978 примероци вода за анализа на бактериолошката исправност е утврдено дека 389 примероци не одговараат на нормативите, или 39,77% од анализираните примероци. Податоците од анализите укажуваат дека овој начин на водоснабдување е епидемиолошки несигурен поради високиот процент на бактериолошки загадени води за пиење. Во сегментот на водоснабдувањето со здравствено исправна вода за пиење во континуитет се провлекуваат пропустите од типот на недефинирани заштитни зони околу извориштата на вода за пиење, непостоење на соодветна опрема за пречистување и дезинфекција на водата и несоодветно стручно одржување што предизвикува висок процент на бактериолошки неисправни примероци кај локалните водоснабдителни објекти (39,77%). Анализата на извештаите за дванаесет годишниот период (2001-2012 година) покажува дека во континуитет епидемиолошки најнебезбеден - ризичен начин на водоснабдување се селата кои се снабдуваат со вода за пиење од други видови на водоснабдителни објекти (природни чешми, кладенци, бунари, пумпи и сл.). Кај нив е највисок процентот на микробиолошки и на физичко-хемиски неисправни анализи, а потоа следат селата со сопствени водоводи.

### Препорака

Со оглед на податокот дека водата за пиење од водоводите во селските населби кои користат сопствено извориште и други видови на водоснабдителни објекти (природни чешми, кладенци, бунари, пумпи и сл.) се со висок степен на неисправност и постои здравствен ризик кај

---

Ревизорска екипа:

1.

---

2.

---

3.

---

4.

---

---

Овластен државен ревизор

---

42

населението при консумација на вода од овие објекти, ревизијата дава препорака да се преземат соодветни мерки и активности во однос на лоцирање на одговорноста за одржување на овие водоснабдителни објекти и нивна редовна инспекција.

- 2.4. Со извршениот увид во начинот на пресметка на цената на водата за пиење и нејзината наплата констатиравме дека не е определена просечната потрошувачка на вода за пиење по член на семејно домаќинство, што не е во согласност со член 6 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води. Исто така цената на водата за пиење не ги вклучува реалните производни трошоци, трошоците за нејзино прочистување како и трошоци за одржување на водоводната инфраструктура, што има влијание врз деловното работење на јавните претпријатија.

Според член 6 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води определувањето на висината на цената треба да се врши со методологија врз основа на следните критериуми:

- Потрошена количина на вода за пиење од страна на корисниците на услугата како просечна и прекумерна потрошувачка и
- Категории на корисници на услугата

Потрошувачката на водата за пиење како просечна потрошувачка по член на семејно домаќинство ја определува советот на општината и градот Скопје.

Цената на секој кубен метар потрошена вода за пиење над просечната потрошувачка (прекумерна потрошувачка на вода за пиење) треба да се зголеми за два пати.

Бидејќи се уште не е донесена Методологијата на пресметување на вкупниот надоместок и цената на услугата согласно одредбите од членот 218 од Законот за води, јавните претпријатија треба да ја утврдуваат цената на потрошената количина на вода за пиење врз основа на: фиксни трошоци, варијабилни трошоци за плати и надоместоци на вработени според Методологијата за утврдување на цената на водата за пиење и одведување урбаните отпадни води пропишана од МТВ (Сл.весник 107/05).

Со извршениот увид во начинот на пресметка на цената за водата за пиење и нејзината наплата кај јавните претпријатија во (Прилеп, Битола, Куманово, Скопје, Штип, Тетово и Гостивар) утврдени се следниве состојби:

- Од страна на Советот на Општините не е определена просечната потрошувачка на вода за пиење по член на семејно домаќинство со што не се врши реална пресметка и наплата за секој кубен метар потрошена вода за пиење над просечната потрошувачка која треба се зголеми за два пати, што не е во согласност со член 6 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, што има за последица зголемена и нерационална потрошувачка на водата.

- Давателите на услугата ја формираат цената според параметрите дадени во методологијата, но по барање на основачот, а поради ниската платежна моќ на потрошувачите, вршат нејзина корекција односно намалување. Ваквата политика на формирање на цената за вода која со години останува непроменета, не е одраз на реалните трошоци (фиксни и варијабилни) ниту ја содржи развојната компонента и вообичаено се рефлектира во минимални и незначителни трошоци за тековно и инвестиционо одржување, развој, надградба и модернизација на постојните водоснабдителни системи. Поради висината на цената на водата, претпријатијата работат на прагот на рентабилноста и не се во можност да одговорат на потребите за надградба на старата и дотраена водоводна мрежа односно нејзина модернизација. Како резултат на застареноста на водоснабдителните системи, слабото одржување на водоводната инфраструктура, јавните претпријатија покажуваат енормно високи загуби од над 50% во дистрибуцијата на водата за пиење.

### Препораки

1. Советот на општините да ја определат просечната потрошувачка по член на семејно домаќинство, а јавните претпријатија да вршат пресметка и наплата за секој кубен метар потрошена вода за пиење согласно законските одредби.
2. По донесување на новата Методологијата на пресметување на вкупниот надоместок и цената на услугата, јавните претпријатија во целост да ја применуваат со што истата би била одраз на реалните трошоци за нејзино одржување и дистрибуирање и развојна компонента за инвестирање и модернизација на застарената водоснабдителна инфраструктура.

Во рамки на ризичната област која третира прашања од **отпадни води**, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со Издавање на дозволи за испуштање на отпадни води, Зони чувствителни на испуштање на урбани отпадни води и други прашања.

Во функција на градење на одговори зад поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

- 3.1. Во согласност со одредбите од членовите 23 и 79 од Законот за води, правните и физичките лица, вклучувајќи ги и органите на државната управа, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје можат да испуштаат отпадни води или да испуштаат или фрлаат материји и супстанции во рецепиентите само по претходно стекнато водно право

---

Ревизорска екипа:

Овластен државен ревизор

44

1.

2.

3.

4.

односно добиена дозвола за испуштање во водите. Со извршениот увид во доставената документацијата од страна на МЖСПП, ревизијата констатира дека дел од општините и правните лица имаат поднесено барање за добивање на дозволи за испуштање на отпадни води, додека другите воопшто ја немаат започнато постапката. На овој начин не се овозможува стекнување со водно право заради остварување на јавниот интерес при користењето на водите, како и заради остварувањето на правата и обврските на правните и на физичките лица да испуштаат отпадни води во рецепиентот<sup>4</sup>.

Заради остварување на јавниот интерес при користењето на водите, како и заради остварувањето на правата и обврските на правните и на физичките лица да испуштаат отпадни води во рецепиентот се доделува водно право.

Носител на водно право може да биде секое домашно или странско правно или физичко лице, вклучувајќи ги и органите на државната власт и општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, врз основа на поднесено барање до МЖСПП за издавање дозвола за испуштање во вода.

Со извршениот увид во доставената документацијата од страна на МЖСПП, ревизијата констатира дека мал дел од општините и правните лица<sup>5</sup> имаат поднесено барање за добивање на дозволи за испуштање на отпадни води, додека другите воопшто немаат поднесено, што не е во согласност со член 23 и член 79 од Законот за води.

Ваквата состојба не овозможува стекнување на водно право кое треба да служи за доброто на неговиот носител и на заедницата, поради што постои ризик на извршување на дејности и активности кои што можат да влијаат врз режимот на водите и/или врз морфологијата на водното тело, во случаите кога се врши испуштање во води и испуштање и фрлање на материи и супстанции во површинските води.

### Препорака

Правните и физичките лица, органите на државната управа, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје во соработка со МЖСПП да пристапат кон поднесување на барање за добивање на дозвола за испуштање на води се со цел стекнување со водно право на испуштање на отпадни води во рецепиентот.

---

<sup>4</sup> Рецепиент е водно тело, крајбрежно земјиште и водни живеалишта кои ги примаат испуштените води согласно со членот 79 од Законот за води како и канализационите системи и системите за одводнување во кои се испуштаат води, доколку истите не се вклучени во заеднички систем за третман на отпадни води.

<sup>5</sup> Од вкупно 29 поднесени барања за добивање на дозволи за испуштање на отпадни води, само 6 субјекти се стекнале со водно право на испуштање на отпадни води, а додека другите барање сеуште се во процедура.

3.2. Од страна на одговорните лица во МЖСПП и МЗ не е утврдена листа на водни тела како заштитни зони на испуштање на урбани отпадни води и не се утврдени барањата во однос на оптоварувањето и методот на прочистување на урбани отпадни води што се испуштаат во водните тела како заштитните зони. Ваквата состојба не е во согласност со одредбите од членовите 96 и 103 од Законот за води и истата не овозможува заштита на животната средина од штетното влијание на испуштените урбани отпадни води.

Министерот за животна средина и просторно планирање во согласност со министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство и министерот за здравство има донесено правилник<sup>6</sup> со кој се пропишуваат критериумите за утврдување на зоните на водните тела кои се чувствителни на испуштање на урбани отпадни води, со што е извршено усогласување со Директивата 91/271/ЕЕЦ на Советот за третман на урбани отпадни води.

Ревизијата констатира дека и покрај пропишани и утврдени критериуми, од страна на одговорните лица во МЖСПП и МЗ не е утврдена листата на чувствителни водни тела врз основа на која надлежните органи треба да ги определи водните тела кои се чувствителни на испуштањето на урбани отпадни води како заштитни зони.

Ваквата состојба не овозможува обележување на заштитните зони со предупредувачки знаци и информативни табли, како и утврдување на мерките потребни за заштита на заштитните зони обезбедувајќи постигнување на целите на животната средина.

**Препорака:**

Одговорните лица во МЖСПП и МЗ да ја утврдат листата на водни тела како зони чувствителни на испуштање на урбани отпадни води и барањата во однос на оптоварувањето и методот на прочистување на урбани отпадни води што се испуштаат во водните тела во чувствителните зони.

3.3. Во подзаконскиот акт<sup>7</sup>, односно во одредбите од истиот се уредени категориите договор и дозвола за отпадни води при што е предвидено:

- отпадните води кога се испуштаат во систем и станица за прочистување на отпадни води или во реципиентот се врши врз основа на дозвола за испуштање на води издадена согласно Законот за води;

---

<sup>6</sup> Правилник за критериумите за утврдување на зоните чувствителни на испуштањето на урбани отпадни води (службен весник бр. 130/11)

<sup>7</sup> Правилник за условите, начинот и граничните вредности на емиисија за испуштањето на отпадните води по нивното прочистување, начинот на нивно пречистување, имајќи ги во предвид посебните барања за заштита на заштитните зони (сл.весник 81/11)

- отпадни води кои влегуваат во канализациониот систем се подложни на предтретман заради заштита на здравјето на персоналот но и заштита на системите за одведување и
- граничните вредности на одделни параметри на ефлуентот, кој се испушта во канализациониот систем да се определат во договорите за одведување на отпадни води.

Иако одредбите од актот се јасни и концизни, сепак истите не се основ за постапување од страна на субјектите - правни лица кои во процесот на прибавување на документација за Б-интегрираните еколошки дозволи и одобрување на елаборатите за заштита на животната средина<sup>8</sup> пристапуваат кон склучување на договори за одведување на отпадни води со ЈП без при тоа да се има предвид дали ЈП има обезбедено дозвола за испуштање на отпадни води прибавена од МЖСПП на РМ.

Со увид во документација на ЈП кои управуваат со водоснабдителните и канализациони системи утврдивме постоење на Договори за вршење на услуги - одведување на урбани отпадни води кои се склучуваат помеѓу правни лица кои испуштаат отпадни води во канализационен систем –корисник на услуги и ЈП кои управуваат со водоснабдителните и канализациони системи - давател на услуги, кое се обврзува на корисниците на услуги да им обезбеди трајно и непрекинато одведување на урбаните отпадни води преку канализациониот систем, под услов отпадната вода да е третирана пред испуштањето во истиот согласно подзаконскиот акт<sup>9</sup> со кој се регулирани овие договори. Договорите се изготвуваат по задолженија – решенија на овластените инспектори за животна средина со цел издавање на Б-интегрирани еколошки дозволи и одобрување на елаборатите за заштита на животната средина, според кои инсталациите се обврзуваат да направат третирање на отпадните води пред нивно испуштање во канализациониот систем или во реципиентот.

### Препорака

ЈП да преземат активности за обезбедување на дозволи за испуштање на отпадни води од МЖСПП на РМ а потоа да пристапат кон склучување на договори за одведување на отпадни води со правни лица од причина што иако станува збор за испуштање на отпадни води во канализационен систем како што стои во предметот на договорите сепак крајниот испуст што го врши ЈП кое управува со водоснабдителниот и канализационен систем е понатаму директно во реципиентот.

---

<sup>8</sup> Извор на податоци: Закон за животна средина, членови 122-129, правните лица се обврзани да обезбедат со Б – интегрирани еколошки дозволи со предвиден редослед на услови и документација за аплицирање за истите

---

Ревизорска екипа:

Овластен државен ревизор

47

1.

2.

3.

4.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Во рамки на ризичната област која третира прашања од мониторинг, надзор и контрола, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со отсуство на мониторинг на отпадните води, ризик од функционално и ефикасно исполнување на надлежностите на надзорот, делумно присутни надзор и контрола на безбедноста и квалитетот на водата за пиење и други прашања:

Во функција на градење на одговори зад поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

4.1. Со извршениот увид во доставената документација од страна МЖСПП ревизијата констатира дека правните и физички лица кои испуштаат отпадни води не вршат пренос на податоци во согласност со Правилникот за начин и пренос на информациите од мониторингот на испуштените отпадни води, како и формата и содржината на образецот со кој се доставуваат податоците. Ваквата состојба не е во согласност со одредбите од членовите 150 и 156 од Закон за води и истата не овозможува навремени, комплетни податоци и информации за количината и квалитетот на отпадните води што се испуштаат во рецепиентот.

Правните и физичките лица кои испуштаат отпадни води или испуштаат отпадни води кои содржат опасни материи и супстанции согласно член 108 од Законот за води, се должни да инсталираат инструменти за мерење на испуштените количества на води и анализа на нивниот квалитет и да ги одржуваат инструментите во исправна состојба, да водат записи за извршените мерења и овие податоци да ги доставуваат до МЖСПП. Врз основа на добиените податоци одговорните лица во МЖСПП на секои две години треба да ги објавуваат извештаите за состојбата со испуштањето на отпадните води.

Со извршениот увид во документацијата кај субјектите предмет на ревизијата, констатиравме дека правните и физички лица не доставуваат податоци до МЖСПП на РМ за количината и квалитетот на отпадните води кои ги испуштаат во рецепиентот. Единствени примери кои ги издвоивме се следни ЈП Водовод Скопје и ЈП Водовод Куманово.

Со извршени увиди во документација утврдивме дека само ЈП Водовод Скопје врши мониторинг и анализа, а резултатите од извршените анализи ги доставуваат до надлежните институции. Исто така ЈП Водовод Куманово врши анализа на примероци од отпадни води во пречистителната станица во сопствена лабораторија. Резултатите од извршените анализи од примероците земени во пречистителната станица се наменети за свои потреби, односно за следење на состојбите на отпадните води, но истите не се доставуваат до други надлежни институции како што е МЖСПП на РМ и др.

---

Ревизорска екипа:

1.

---

2.

---

3.

---

4.

---

---

Овластен државен ревизор

---

48

Ваквата состојба не овозможува остварување на целта на мониторингот на водите, односно одржување на сеопфатна база на податоци потребни за управување и преглед на состојбата со водите во рамките на подрачјето на речните сливови.

### Препорака

Правните и физички лица кои испуштаат отпадни води да ги интензивираат активностите во делот на пренос на податоците за количината и квалитетот на отпадните води во согласност со Правилникот за начин и пренос на информациите од мониторингот на испуштените отпадни води, како и формата и содржината на образецот со кој се доставуваат податоците.

#### **4.2. Овластените инспектори за животна средина немаат извршено инспекциски надзор над преземањето на потребните мерки за развивање и одржување на ефикасен и економичен систем за водоснабдување со вода за пиење, во доволни количини и според барањата на сите законски корисници и надзор и контрола над употребата на водите за пиење и можноста од злоупотреба и ненаменско користење на водите за пиење во своето подрачје согласно законските одредби.**

Според одредбите од член 233 од Законот за води во делокругот на активностите овластениот инспектор за животна средина на општините, на општините во градот Скопје и на градот Скопје треба да врши:

- Надзор над преземањето на потребните мерки за развивање и одржување на ефикасен и економичен систем за водоснабдување со вода за пиење во доволни количини;
- Надзор и контрола над употребата на водите за пиење и капење и да утврди дали постои злоупотреба и ненаменско користење на водите за пиење и капење во своето подрачје;

При вршењето на инспекцискиот надзор инспекторот има овластување со решение да нареди преземање на мерки заради развивање и одржување на ефикасен и економичен систем за водоснабдување и престанок на ненаменското користење на водите.

Со извршениот увид во доставените записници од страна овластените инспектори за животна средина на општините (Прилеп, Битола, Куманово, Штип, Тетово, Гостивар) констатирано е дека истите постапуваат по Законот за животна средина покривајќи повеќе сложени области но не вршат надзор врз јавните претпријатија како носители на работењето и одржувањето на системите за водоснабдување и снабдување со вода за пиење.

### Препорака

Овластените инспектори за животна средина на општините, на општините во градот Скопје и на градот Скопје да преземат активности за вршење на инспекциски надзор согласно законските одредби.

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

3.

4.

---

Овластен државен ревизор



4.3. Овластените комунални инспектори немаат извршено инспекциски надзор со кои ќе утврдат дали давателот на услугата на корисниците на услугата им обезбедува трајно и непрекинато снабдување со здравствено исправна и чиста вода за пиење преку изградениот водоснабдителен систем согласно законските одредби.

Според одредбите од членот 37 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води во делот на инспекцискиот надзор, овластениот комунален инспектор на општините и овластениот комунален инспектор на град Скопје при вршењето на инспекцискиот надзор треба да утврдат дали давателите на услугата:

- На корисниците на услугата им обезбедува трајно и непрекинато снабдување со здравствено исправна и чиста вода за пиење преку изградениот водоснабдителен систем
- Обезбедува целосна документација заради воспоставување на подземен катастар за водоснабдителната и канализационата мрежа
- Врши одржување на водоснабдителниот и канализациониот систем.

Со извршениот увид во доставените записници од страна овластените комунални инспектори на општините (Прилеп, Битола, Скопје, Штип, Тетово Гостивар) констатирано е дека истите постапуваат по повеќе закони, додека во делот на водата за пиење вршат контрола и надзор само по основ на претставки од граѓани, но не вршат редовен надзор врз јавните претпријатија согласно горенаведените законски одредби.

#### Препорака

Овластените комунални инспектори на општините, на општините во градот Скопје и на градот Скопје да преземат активности за вршење на редовен инспекциски надзор врз јавните претпријатија согласно законските одредби.

4.4. Државно санитарно - здравствени инспектори, до 2005 година вршеле надзор и контрола на означување на заштитните зони на водата за консумирање од страна на човекот и на режимот на заштитните зони на водата наменета за консумирање на човекот и санитарно-хигиенски надзор над пошироките заштитни зони, а од 2005 година истите вршат надзор само на барање на правните субјекти кои се надлежни за стопанисување со водоснабдителните објекти, што не е во согласност со член 235 од Законот за води.

Согласно Законот за водите (Сл. Весник на РМ бр. 87/08, 6/09 и 51/11), член 235, делокруг на ДСЗИ е да врши контрола и увид дали е извршено означување на заштитните зони на водата за консумирање од страна на човекот и на режимот на заштитните зони на водата наменета за консумирање на човекот и санитарно хигиенски надзор над пошироките заштитни зони.

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

3.

4.

---

Овластен државен ревизор

До 2005 година ДСЗИ вршел надзор над заштитните зони над водоснабдителните објекти, а од тој период па се до денот на вршење на ревизијата, инспекторатот врши инспекциски надзор само на барање на правните субјекти кои се надлежни за стопанисување со водоснабдителните објекти.

ДСЗИ согласно своите надлежности на 21.11.2013 има донесено и препратено решенија во управна постапка на 47 јавни претпријатија кои стопанисуваат со водоснабдителни системи со задолжување да ја оградат првата заштитна зона и да ги определат границите на заштитните зони со изготвување на елаборат од страна на овластено стручно правно лице. Поради преземените активности од страна на ДСЗИ во делокругот на своите законски надлежности ревизијата не дава препорака.

**4.5. Недоволно присуство на инспекциски надзор во областа води, односно ДИЖС постапува по надлежностите од Закон за води со само 173 надзори од вкупно 2895 или само 6% од вкупно спроведените надзори на ДИЖС се однесуваат на водите. Непостапување по надлежности од Законот за води се однесува и на Овластените инспектори за животна средина исто така и ДСЗИ не ја применува одредбата предвидена во законската регулатива Оваа состојба има за ефект продолжување со воспоставената пракса на загадување на водата со висок степен на класификација на водите, но исто така отсуството на инспекцискиот надзор ја доведува во прашање и самата имплементацијата на Законот за води.**

Надлежностите за вршење на Инспекцискиот надзор во областа отпадни води се предвидени во одредби од Законот за води како и од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води. Истите се спроведувани од страна различни министерства и институции.

1. Инспекцискиот надзор над примена на Законот за води и на прописите донесени врз основа на овој закон го врши Државниот инспекторат за животна средина преку водостопанските инспектори и државните инспектори за животна средина. При споредба на надлежности предвидени во законските одредби и постапување по истите од страна на институциите надлежни за спроведување на истите, ревизијата ги утврди следните состојби:

- Во период 2011 и 2012, ДИЖС надлежностите од областа отпадни води ги спроведува преку државните инспектори за животна средина. Со увид во документацијата на ДИЖС утврдивме дека надзори се спроведувани, но согласно Закон за животна средина и други закони, а мал обем на извршени надзори по однос на Законот за води (записниците доставени на увид се однесуваат на дозволи за песок но не и за областа вода за пиење и отпадни води. Податокот од извршени анализи за годишното известување на

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

3.

4.

---

Овластен државен ревизор

51

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

МЖСПП на РМ за постапување на ДИЖС по однос на Законот за води е само 6% од вкупниот број на извршени надзори.

- Во март 2013 со измени во интерните акти<sup>10</sup> на МЖСПП на РМ во рамки на ДИЖС, формиран е Сектор за инспекциски надзор за заштита на природата и водите. Во Секторот се распоредени три лица – советник државен инспектор за заштита на природата и раководител на Секторот – Главен инспектор. Со увид во документацијата на Секторот за инспекциски надзор за заштита на природата и водите, утврдивме дека постојат записници и решенија по кои правните лица се задолжени да постапуваат согласно одредби од Закон за води, односно водостопанскиот инспектор превзема активности по надлежностите предвидени во регулативата.
- Овластените инспектори за животна средина според Законот за води имаат надлежности кои се однесуваат на областите вода за пиење и отпадни води, но во најчест случај не постапуваат по истите. Според образложенијата кои ги добивме од овластените инспектори за животна средина причина за оваа состојба е:
  - Голем број на надлежности предвидени во регулативата - член 233, но со спроведувањето на надлежност за вршење надзор над собирање, спроведување, пречистување и испуштањето на отпадните води од индустриски инфлуенти кои поседуваат Б-интегрирана еколошка дозвола кои според ЗЖС се во надлежност на општините, на општините во градот Скопје и на градот Скопје, според овластените инспектори се опфатени и другите надлежности;
  - не располагаат со возила за редовни терени;
  - работат по претставки на граѓани;
  - доделени им се овластувања за вршење на надзор од областа на комунални дејности и сл.
  - Со извршениот увид во доставените записници од страна овластените инспектори за животна средина на општините (Прилеп, Битола, Штип, Куманово, Тетово, Гостивар) утврдивме дека истите постапуваат по Законот за животна средина и Законот за отпад, но не вршат надзор врз јавните претпријатија како загадувачи на водите преку канализационите и атмосферски системи.

---

<sup>10</sup> Правилникот за систематизација на работни места на Министерството за животна средина и просторно планирање бр. 01-5174/6 од 27.05.2010 година, бр.04-7200/5 од 17.08.2010 година: 01-5174/11 од 27.11.2010, 01-5174/14 од 30.12.2010, 04-267/2 од 20.05.2011, 04-267/7 од 15.07.2011 и 04-1195/1 од 01.02.2012, 04-3165/1 од 26.03.2012, 04-1195/5 од 13.06.2012 и 04-1195/8-2012 од 05.08.2013 година

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

3.

4.

---

Овластен државен ревизор

52

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- Исклучок од спомената состојба е Инспекторат на Град Скопје во кој при увид во документацијата на Овластените инспектори за животна средина утврдивме постоење на записници кои опфаќаат и други надлежности предвидени во законската регулатива за води.
2. Инспекцискиот надзор над примената на Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води и прописите донесени врз основа на истиот во областа отпадни води ги врши овластениот комунален инспектор на општините и овластениот комунален инспектор на Градот Скопје, Државниот санитарен и здравствен инспекторат и Државниот инспекторат за животна средина.
- При споредба на надлежностите предвидени во законските одредби и постапување по истите од страна на институциите надлежни за спроведување на истите, ревизијата ги утврди следните состојби:
- Од страна на државниот санитарен здравствен инспекторат не се врши санитарно- хигиенски надзор над уредите и постројките за прочистување на отпадните води и инспекциски надзор дали давателот на услугата врши испитување на безбедноста на отпадните води. – член 38
  - Со извршениот увид во доставените записници од страна овластените комунални инспектори на општините - член 37 (Прилеп, Битола, Скопје, Тетово, Штип, Гостивар) утврдивме дека истите постапуваат според повеќе закони, додека во делот на отпадните води – канализациони и атмосферски системи вршат контрола и надзор во најголем дел по основ на претставки од граѓани, но не вршат редовен надзор врз јавните претпријатија согласно одредбите предвидени во законската регулатива.

### Препораки

1. ДИЖС да пристапи кон зголемување на обем на инспекциски надзори согласно законската регулатива за води, како за водостопанскиот инспектор така и за државните инспектори за животна средина, од причина што се предвидени голем број на надлежности но истите не се спроведуваат.
2. Овластените комунални инспектори на општините , на општините во градот Скопје и на градот Скопје да преземат активности за вршење на редовен инспекциски надзор врз јавните претпријатија согласно законските одредби.
3. Овластените инспектори за животна средина на општините, на општините во градот Скопје и на градот Скопје да преземат активности за вршење на инспекциски надзор согласно законските одредби контрола над канализационите системи, одводните системи и септичките јами на

---

Ревизорска екипа:

1.

---

2.

---

3.

---

4.

---

---

Овластен државен ревизор

---

53

подрачјето на општините, на општините во градот Скопје и на градот Скопје кои се испуштаат во канализационите системи, како и надзор над собирањето, спроведувањето, прочистувањето и испуштањето на отпадните води од домашни ефлуенти, собраните поројни води од атмосферски врнежи во урбанизирани области.

4. Државно санитарно - здравствени инспектори да преземат активности во делот на спроведување на надлежност согласно член 38 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води.

#### **Преземени активности**

Позитивностите се утврдени врз основа на документација доставена на увид од страна на Секторот за заштита на животна средина и природата при град Скопје и ЈП Водовод и канализација Скопје, и сметаме дека истата ни дава основа да веруваме дека Градот Скопје презема одредени активности во насока на подобрување на квалитетот на водите. Врши континуиран мониторинг на водата за пиење преку ЈП Водовод и канализација и тоа:

1. Предвидува и реализира проекти - Проект за идентификација на индустриски испусти по течение на река Вардар и следење на квалитативни и квантитативни карактеристики на отпадните води – се реализира во соработка со ЈП Водовод и канализација –Во тек се и други проекти кои се однесуваат на водите за пиење и отпадните води.
2. По иницијатива и за потребите на Секторот за заштита на животна средина и природата при град Скопје и Министерство за животна средина и просторно планирање на РМ , во период од 15.10.2012 г.до 1.12.2012г. правени се анализи на земени мостри површинска вода од три речни слива река Лепенец,река Треска и река Вардар.  
Цел на ваквите анализи било утврдување на сите индустриски и депониски загадувачи кои се лоцирани по теченијата на овие три речни слива и нивно инспектирање како субјекти. Сите параметри по завршувањето на анализите се сумирани, па според тоа речните сливови се карактеризирани по класа од Уредба за класификација на води 18/99, додека субјектите се според Правилникот за отпадни води 81/11.  
Анализите се направени од страна на ЈП Водовод и канализација Скопје - Центар за санитарна контрола. Извештај е изготвен во декември 2012.
3. Секторот за заштита на животната средина и природата информациите за квалитетот на водата ги добива од ЈП Водовод и канализација, ЈЗУ Институт за јавно здравје на Република Македонија и ЈЗУ Центар за јавно здравје–Скопје врз основа на кои изготвува информација за квалитетот на водите во Град Скопје и ја доставува до Советот на Град Скопје. Истата е

---

*Ревизорска екипа:*

1.

2.

3.

4.

---

*Овластен државен ревизор*

основ за преземање на понатамошни активности. Информацијата содржи податоци, анализи и резултати од извршените мониторинг активности на ЈП Водовод и канализација Скопје кои се однесуваат на:

- ❖ мониторинг на вода за пиење
  - ❖ микробиолошки мониторинг
  - ❖ физичко - хемиски мониторинг на вода за пиење
  - ❖ мониторинг на површинска и отпадна вода
4. ЈП Водовод и канализација - Скопје, како задолжено јавно претпријатие за водоснабдување и одведување на отпадни води на подрачјето на град Скопје, е единствено на територијата на РМ кое врши мониторинг на водите за пиење и отпадните води во свои акредитирани лаборатории чии резултати се транспарентни и се доставуваат до сите субјекти вклучени во мониторингот на водите. Предвидените активности ги реализира Центарот за санитарна контрола и надзор, преку своите две работни единици: Хемиска и Микробиолошка лабораторија за питки и отпадни води и Санитарно хигиенска контрола преку Службата за санитарна контрола. Центарот за санитарна контрола и надзор преку своите три акредитирани лаборатории врши секојдневна контрола на водата за пиење од 58 мерни места, површинските и комуналните отпадни води, санитарно -хигиенска контрола и надзор над објектите за водоснабдување, а тука спаѓаат каптажите, резервоарите, хлоринаторните и пумпните станици. Резултатите од Центарот за санитарна контрола и надзор се прават секоја година и се со измерени вредности на релевантните параметри и направените коментари, при што се констатира дека - пр. за 2012 година:
- Водата за пиење од водоснабдителниот систем на град Скопје е со висок квалитет и соодветствува на барањата на позитивната законска и подзаконска регулатива;
  - Квалитетот на површинските води, кои веќе загадени пристигнуваат во регионот на Скопје, но и заради неконтролирано испуштање на отпадни води на подрачјето на градот, е сериозно нарушен во сите водотеци, заради што истите се рангирани во 3 и 4 Категорија;
  - Отпадните води се испуштаат во главниот реципиент, реката Вардар, без претходно пречистување, што претставува сериозен проблем, заради нарушување на квалитетот на водите на Вардар, но и на квалитетот на околните почви и подземни води.
5. Владата на РМ во 2013 година формирала Комитет за здравје и животна средина со цел забрзан процес на разрешување на проблемите од областа на здравјето и животната средина за кои се потребни итни мерки и решенија. Комитет за здравје и животна средина функционира со динамика на чести седници и задолженија до сите субјекти инволвирани во областа кои во определен рок треба да ги достават потребните информации до истиот.

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

3.

4.

---

Овластен државен ревизор

55

### Ревизорски заклучок:

Целокупниот опфат како и доказите кои ги обезбедивме по пат на спроведените техники и методологија од страна на ревизијата, ни дадоа основа да го изразиме следниот заклучок:

МЖСПП на РМ како креатор на националните политики од областа животна средина не ги спроведува своите надлежности предвидени во Законот за води за: донесување на подзаконски акти – навремено и со утврдени приоритети; сеште не е изготвен основен плански документ - Водостопанска основа на РМ; нема воспоставено база на податоци- водна книга, издавањето на дозволи за користење на води и отпадни води е отежнато во услови без подзаконски акти и долг процес на прибирање на документација за аплицирање за дозволи. Но еден од најзначајните аспекти е отсуството на следење на спроведувањето на законската регулатива во функција на креирање на политики за наредни периоди.

Областа безбедност на водата за пиење е со утврдени ризици кои се однесуваат на : утврдувањето на заштитните зони околу извориштата за јавно водоснабдување, отсуство на регистар на подземни и надземни инфраструктури објекти за целокупната водоводна и канализациона мрежа, ризик од висок процент на бактериолошка загаденост на водите во локалните водоснабдителни објекти, советите на општините не утврдуваат просечна потрошувачка на вода за пиење по член на семејно домаќинство, постои само цена за водата за пиење која не содржи развојна компонента. Отсуството на мониторингот го отежнува процесот на одлучување на активностите за подобрување на квалитетот на водата, намалување на загадувањето, посебно со опасни материи со рокови за остварување на планираните цели за заштита на водотеците.

Функционирањето на надзорот како постојан надзор во областа води и грижа за одржување на поволна состојба на квалитетот на водата е услов за формирање на успешен систем за управување со водите и планирање на мерки со што би се спречило зголемување на загадувањето на водите во РМ.

---

Ревизорска екипа:

1.

---

2.

---

3.

---

4.

---

---

Овластен државен ревизор

---