Ревизијата на успешност е активност спроведена со цел да ги оцени ризиците и да ги утврди можностите за подобрување на јавната чистота на локално и централно ниво.
Од прелиминарните истражувања кои претходно ги извршивме како и откриените ризични подрачја во областа, произлезе потребата да спроведеме ревизија на успешност со наслов:

Дали во Република Македонија се обезбедени услови за подобрување на јавната чистота и обезбедување на здрава и чиста животна средина?

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

1. **Структура на политики и законска регулатива од областа на јавната чистота и институционална и организациона поставеност на централната и локалната власт во однос на комуналните дејности.**
2. **Имплементација на Законот за јавна чистота од страна на локалната самоуправа.**
3. **Финансирање на јавната чистота.**
4. **Техничка, организациона и кадровска поставеност на општините и јавните комунални претпријатија за спроведување на Законот за јавна чистота.**
5. **Подигање на јавната свест.**

1. Структура на политики и законска регулатива од областа на јавната чистота и институционална и организациона поставеност на централната и локалната власт во однос на комуналните дејности

Кај ризичното подрачје кое се однесува на структура на политики и законска регулатива од областа на јавната чистота и институционална и организациона поставеност на централната и локалната власт во однос на комуналните дејности се фокусиравме на институционалната и организациона поставеност на централната и локалната власт во однос на комуналните дејности, како и целокупната законска регулатива поврзана со јавната чистота и тоа:

- Европска повелба за локална самоуправа;
- Устав на Република Македонија;
- Закон за организација и работа на органите на државна управа;
- Закон за локална самоуправа;
- Закон за градот Скопје;
- Закон за комунални дејности;
- Закон за јавна чистота и
- Закон за управување со отпад.

1.1. **Со законската регулатива, комуналните дејности вклучувајќи ја и јавната чистота се во надлежност на МТВ, а управувањето со отпад кој опфаќа дел од комуналната дејност согласно националната програма за усогласување со правото на ЕУ е во надлежност МЖСПП. Ваквата законска уреденост на надлежностите создава состојба на избегнување на одговорноста на органите на државната управа, каде истата се префрла од еден орган на друг орган. Имено јавната чистота и управувањето со отпад се поврзани активности, истите се комунални дејности и влијаат на здрава и чиста животна средина. Од тука се наметнува потребата од интегрирана надлежност на комуналните дејности заради усогласување со европската регулатива.**

Организацијата, надлежностите и работите на органите на државната управа се уредени со Законот за организација и работа на органите на државната управа. Органите на државната управа се основани како министерства, други органи на државната управа и управни организации. Според цитираниот закон работите кои спаѓаат во комунална дејност се во надлежност на МТВ. Поради ваквата надлежност МТВ е надлежно за примена на Законот за комунални дејности. Меѓутоа иако МТВ е надлежно за работите на комуналните дејности, во Законот за управување со отпад кој исто така опфаќа и дел од комуналните дејности, надлежноста на спроведување на истиот има МЖСПП. Согласно Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (NPAA) заради усогласување со законодавството на ЕУ, МЖСПП е задолжено за донесување на дополнителни правни акти кои ја регулираат надлежноста во управувањето со животната средина. Тргнувајќи од начелото на интегрирано управување со животната средина што е воведено во постојната законска регулатива, сегашното уредување на надлежноста на МЖСПП дадена во Законот за организација и работа на органите на државната управа не соодејствува на надлежноста утврдена во донесените закони од областа на животната

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор

1. ________________ ____________________
2. ________________
3. ________________
4. ________________
5. ________________

средина, ниту пак ја отсликува идната надлежност што треба да биде уредена со донесувањето на новите закони. Со тоа што два различни закони од иста област/комунална дејност се во надлежност во два различни органи на државната управа создава ризик од не ефикасна имплементација на законите од областа на комуналните дејности, некоординирано дејствување на органите на државната управа, како и ризик од не усогласување со правото на ЕУ.

1.2. **Ревизијата утврди дека во одредени општини не се донесени актите кои се основни за извршување на комуналните дејности меѓу кои и за јавната чистота. Градоначалниците на овие општини не иницирале донесување на прописите од надлежност на советот, а во законската регулатива која ја регулира оваа материја не е предвидена одговорноста за локалната власт за не донесување на прописите.**

Во Европската повелба за локална самоуправа чиј потписник е и Република Македонија се утврдени принципите на локална самоуправа меѓу кои принципот за уставна и законска основа на локалната автономија. Според истата повелба концептот на локалната самоуправа подразбира правото и вистинската способност на локалните власти да пропишуваат и управуваат, во рамките на законите, на своја сопствена одговорност и во полза на своето население со значителен дел од јавните работи. Тргнувајќи од оваа повелба во Уставот на Република Македонија во темелните вредности на уставниот поредок е наведена и локалната самоуправа. Во единиците на локалната самоуправа, граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштита на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детска заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон. Општината е самостојна во вршењето на надлежностите утврдени во Уставот и со закон, а надзорот над законитоста на нејзината работа го врши Републиката.

Според Законот за локална самоуправа во делот на листата на надлежности на општината е наведен и надзор над вршење на работите во нејзина надлежност, а како органи за вршење надзор над законитоста на прописите на општината врши министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа.

Од оваа уставна независност на општините и Законот за локална самоуправа произлегуваат и ингеренциите што ги имаат општините и

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор

1. ________________ ____________________

2.________________

3. ________________

4. ________________

5. ________________

државните органи во однос на донесувањето на соодветни акти од страна на општината и имплементација на законската регулатива во соодветна област за која согласно Уставот е во надлежност на општините.

Од извршениот увид во поодделни општини во однос на донесените акти за комуналните дејности на општините во кои спаѓа и јавната чистота како и добиените податоци на писмено барање на ДЗР утврдено е дека од вкупно 84 општини и градот Скопје[1], добиен е одговор од 82 општини на ниво на Република Македонија и градот Скопје. Од анализа на доставените податоци во однос на донесување на акти е констатирано дека до денот на ревизијата како задолжителни акти согласно законската регулатива во поодделни општини не се донесени следните акти:

- Одлука за комунален ред;
- Одлука за поблиско уредување на односите за одржување на јавната чистота;
- Годишната програма за одржување на јавната чистота која задолжително содржи вид и обем на работите што треба да се извршат, финансиски средства, временски рокови за извршување на работите, динамика и начин на вршење на работите;
- Одлука за висината на надоместокот за одржување на јавната чистота;

Ваквата состојба за имплементација на Законот за јавна чистота на територија на РМ како дејност од јавен интерес од локално значење остава можност секоја општина да одлучи дали ќе ги донесе потребните акти и ќе постапува по истите. Во законската регулатива за органите на општината не се предвидени инструменти и мерки за не спроведување на одредбите од Законот за јавна чистота.

Во поодделни закони од определени комунални дејности, Закон за управување со отпад, Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води е предвидено дека доколку и покрај укажувањата и преземените мерки и активности на органите на општината и органите на градот Скопје не го обезбедат извршувањето на работите за кои тие се надлежни, им се одзема извршувањето на работите.

[1] Бројот на општините и градот Скопје како посебна единица на локална самоуправа утврдени се согласно Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија

Ревизорски тим:
1. ________________
2.________________
3. ________________
4. ________________
5. ________________

Овластен државен ревизор
____

1.3. Поставеноста на комуналните дејности, односно надлежноста во делот на примената на законите кои произлегуваат од Законот за комунални дејности да имаат два различни државни органи и инспекциски надзор да имаат две различни инспекциски служби во рамките на иста општина создава ризик од не ефикасна имплементација на законите од областа на комуналните дејности, некоординирано дејствување на органите на државната управа, како и службите во состав на општината.

Во законската регулатива која ја уредува комуналната дејност на следниот начин се регулирани ингеренциите на централната и локалната власт и тоа:

- Во Законот за комунални дејности во кој се уредуваат основните услови и начинот на вршење на комуналните дејности и во поединечните закони во кои се уредуваат одредени комуналните дејности (Закон за јавна чистота, Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, Закон за превоз во патен сообраќај, Закон на гробишта и погребални услуги) надзор над спроведување на истите има органот на државна управа надлежен за работите на комуналните дејности.
- Согласно Законот за комунални дејности инспекциски надзор над законитоста на работењето на субјектите во комуналната дејност вршат Државниот комунален инспекторат над јавните претпријатија кои се основани од Владата на РМ, над физичките и правните лица на кои Владата им дала концесија или дозвола за вршење на комуналната дејност и во итни случаи кога поради одлагање може да настане опасност по животот и здравјето на граѓаните и имотот. Комуналните инспектори на општините, односно градот Скопје вршат инспекциски надзор над ЈКП основани од општините, односно градот Скопје, над спроведувањето на одлуката за комунален ред и над физичките и правните лица на кои општината, односно градот Скопје им дал дозвола за вршење комунална дејност. Во законот не се предвидени казнени одредби за непочитување на одредбите на истиот со што се доведува во прашање имплементација на истиот.
- Во Законот за управување со отпад во кој се уредува управувањето со отпадот како дејност од јавен интерес е наведено дека надзорот над примената на Законот за управување со отпад го врши органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина. Инспекциски надзор врши Државниот инспекторат за животна средина за работите што се во негова надлежност, а за работите што се

во надлежност на општините и градот Скопје инспекциски надзор вршат овластените инспектори за животна средина на општините и овластените инспектори за животна средина на градот Скопје.

Од тука произлегува и ризикот – висок степен на негативно уверување дека соработката и координацијата меѓу институциите надлежни за креирање на политики на централно и локално ниво за имплементација на истите, отсуствува.

1.4. **Констатиравме дека не е прецизно дефинирана надлежноста на централната и локалната власт за одржување на јавната чистота во делот на обврските за вршење на надзорот на плажите под закуп што создава ризик од неподигање на сметот, загрозување на животната средина и ангажирање на дополнителни средства на ЈКП задолжени за одржување на јавната чистота. Имено во Законот за јавна чистота предвидено е општинските комунални инспектори да вршат инспекциски надзор на Законот за јавна чистота а државните инспектори да вршат инспекциски надзор само на отворени простори на граничните премини и аеродромите. Од друга страна од дописите кои ги добивме од општините се наведува дека МТВ треба да врши надзор над закупецот од причини што закупците склучуваат договор со МТВ.**

Од извршената посета и добиените писмени податоци од општините во туристичките места Охрид, Струга и Дојран утврдени се потешкотии при имплементација на Законот за јавна чистота на плажите на езерските крајбрежја. ЈКП на чија територија се плажите на езерските крајбрежја немаат склучено договор со закупците на плажите за подигање на сметот.

Градежното земјиште каде што се плажите на езерските крајбрежја се во сопственост на државата и со нив стопанисува МТВ. Водењето на постапката за доделување на плажите – како градежно земјиште под закуп е во надлежност МТВ и истото со закупците склучува договори за закуп на плажите.

Од добиената документација од МТВ го констатиравме следното:

- Во комисијата за спроведување на постапките за давање на градежно земјиште под краткотраен закуп со јавно надавање и непосредна спогодба за уредување на плажите на езерата учествува и претставник на општините на чија територија се наоѓаат плажите,
- Во договори склучени помеѓу закупците и МТВ постојат одредби каде “закупецот е одговорен за состојбата на плажата што подразбира

превземање на сите неопходни мерки за спречување на било какво деградирање на просторот од страна на закупецот или предизвикани од страна на корисниците на закупецот".

- Продолжувањето на рокот за користење на плажите според договорите е условен закупецот "да приложи и целокупна потребна документација со која истиот ќе потврди дека при користење на плажата постапувал како позитивните законски прописи така согласно и договорот (доказ за ангажиран спасител, решение за фискална каса, договори за вработување, доказ за платена струја, вода, ѓубретарина и други докази)".

Преку претставникот од општината кој учествува во Комисијата за давање под закуп, општината можела да обезбеди податоци кои се закупците, условите под кои плажите се доделени под закуп и дали истите се дадени во под закуп на еден или повеќе субјекти.
Поради не склучени договори за одржување на јавната чистота помеѓу ЈКП во овие градови кои се задолжени за одржување на јавната чистота и подигањето на сметот и закупците на плажите, ЈКП не се во можност да ја наплатат извршената услуга.
Иако во Законот за јавна чистота предвидено е општинските комунални инспектори да вршат инспекциски надзор над законот додека државните инспектори вршат инспекциски надзор само на отворени простори на граничните премини и аеродромите, на ревизијата не и беше презентиран доказ за дејствување на општинските инспектори на плажите т.е. издадено решение за отстранување на сметот на сметка на правното лице (закупецот) во случај кога истите не го почитуваат законот. Од страна на општините во известувањето кое го добивме бараат надзор над закупците на плажите да врши органот на државна управа т.е. МТВ.
Со донесувањето на новиот Закон за градежно земјиште (Сл. весник на РМ " бр. 17/2011 и 53/2011 ") постапките за отуѓување и давање под долготтаен и краткотраен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ ги водат општините, општините во градот Скопје и градот Скопје секоја на свое подрачје утврдено со закон, освен постапката за отуѓување на градежно земјиште сопственост на РМ за изградба на дипломатско конзуларни објекти.

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор

1. ________________ ____________________
2.________________
3. ________________
4. ________________
5. ________________

1.5. Ревизијата констатира дека во законската регулатива отсуствуваат одредби за правата, обврските и овластувањата на комуналните редари. Ваквата состојба предизвикува ризик од неможност за изрекување казни поради недефинирани надлежности на истите во законот.

Согласно одредбите на член 11 од Законот за јавна чистота, контролата на одржување на јавната чистота ја вршат комуналните редари кои треба да имаат најмалку средно образование, задолжително да носат службена облека и службена легитимација. Со Правилникот за бројот и кројот на службената облека, формата и содржината, како и начинот на издавањето и одземањето на службената легитимација на комуналните редари е пропишано како треба да изгледа службената облека и службената легитимација и начинот на издавањето и одземањето на службената легитимација. Во членот 39 од горенаведениот закон е наведено дека кога општинскиот комунален инспектор, комуналниот инспектор на општините во градот Скопје, односно униформираниот полициски службеник и комуналниот редар ќе утврдат дека е сторен прекршок, на сторителот ќе му врачи покана за плаќање на глобата.

Од анализите и разговорите кои ги имавме во текот на ревизијата со претставниците на локалната власт како и определените услови во законската регулатива констатиравме отсуство на законски одредби за правата, обврски и овластувања на комуналните редари. Освен горенаведените услови во однос на образованието, работната облека, службената легитимација и изрекување на глоба, други права и обврски на комуналните редари како лица кои вршат контрола на одржување на јавната чистота не се утврдени. Во соседните земји постоењето на комуналните редари е предвидено во посебен закон кој во Република Србија е Закон за комунална полиција и лицата постапуваат по повеќе прописи за кои е надлежна локалната самоуправа пред се од комуналната област додека во Република Хрватска комуналните редари се предвидени во Законот за комунални дејности.

1.6. Ревизијата констатира дека во законите кои ја регулираат комуналната дејност различно се поставени ингеренциите на органите и службите во делот на надзорот над законот и казнените одредби.

Имено во Законот за комунални дејности не постојат казнени одредби за непочитување на законот од страна на давателите и корисниците на комунални услуги. Во Законот за јавна чистота во казнените одредби е предвидено дека покрај општинскиот комунален инспектор, комуналниот

инспектор на општините во градот Скопје и комуналниот инспекторат на градот Скопје и униформираниот полициски службеник може да поднесе барање за поведување на прекршочна постапка. Во надзорот и инспекцискиот надзор над спроведување на законот не е утврдено дека и униформираните полициски службеници се овластени за надзор и инспекциски надзор. Ваквата поставеност на униформираните полициски службеници создава можност од недефинирано казнување од страна на полициските службеници поради непредвидени одредби во Законот за јавна чистота за вршење на надзор на истиот.

2. Имплементација на Законот за јавна чистота од страна на локалната самоуправа

Кај ризичното подрачје имплементација на Законот за јавна чистота од страна на локалната самоуправа утврдивме постоење на висок ризик од неефикасна примена на законите од комуналната област, поради тоа што се дејности од јавен интерес од локално значење кои се во надлежност на локалната самоуправа. Во претходното ризично подрачје беа проверени надлежностите на централната и локалната власт во однос на законската регулатива од областа на комуналните дејности и законските механизми за имплементација на истите. Се осврнавме и на функционирањето т.е. имплементацијата на Законот за јавна чистота во градот Скопје и општините во градот Скопје. За функционирањето на градот Скопје постои посебен закон, Закон за градот Скопје каде меѓу другото се регулирани и надлежностите на градот Скопје и општините во градот Скопје.

2.1. Од извршените анализи ревизијата констатира дека дел од општините ги немаат донесено интерни акти, односно одлука и програма за јавна чистота и не е воспоставен идентичен и единствен начин на реализација на програмата како што е пропишано со Законот за јавна чистота.

Во однос на имплементација на законот надлежни институции се општините и ЈКП. Советот на општините е задолжен за носење на одлука за јавна чистота, програмата за јавна чистота и одлука за надоместок на јавната чистота, додека ЈКП се задолжени за имплементација на програмата за јавна чистота и наплата на надоместокот за одржување на јавната чистота.

Во РМ повеќето општини ја имаат донесено одлуката за јавна чистота. Со оваа одлука се регулира одржувањето на јавната чистота на јавните површини, начинот на користење на јавните површини и собирањето на

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор
1. ________________ ____________________
2.________________
3. ________________
4. ________________
5. ________________

сметот, чистење на снег и мраз, отстранување на предмети кои ја загрозуваат јавната чистота како и мерки за спроведување на одлуката.

За вршење на работите за јавната чистота општините, општините во рамките на градот Скопје и градот Скопје секоја година носат годишна програма која содржи: вид и обем на работите што треба да се извршат, финансиски средства, временски рокови за извршување на работите, динамика и начин на вршење на работите. Во врска со програмата за одржување на јавната чистота најголемиот дел од општините ја имаат донесено програмата за јавна чистота, додека одреден број на општини ја немаат донесено програмата за јавна чистота.

Од добиените прашалници што беа доставени од одговорните лица во општините ни беа посочени неколку причини за не донесување и реализација на програмата. Како главни причини се недоволни административни и финансиски капацитети на општините, не постоење на механизам за носење на програмите од страна на советот или немање иницијатива од страна на градоначалниците за носење на програмата. Со не донесување на програмата за јавна чистота се доведува во прашање и вршење на работите од областа на јавна чистота а со тоа и одржување на здрава и чиста животната средина.

Со исклучок на шеснаесет општини во РМ меѓу кои се општините – Битола, Куманово, Прилеп, Струмица, Гевгелија, Неготино и Штип каде што извршувањето на програмата како во техничкиот така и во финансискиот дел е во согласност со законот, ревизијата констатира дека состојбата во останатите општини е следната:

- Во дел од општините каде што надоместок се наплатува, а не се трансферира до општината, програмата се финансира единствено од собраните средства од страна на ЈКП;
- Во случај кога надоместокот се наплаќа и се трансферира до општините истите се предвидуваат во буџетот на општината во делот за финансирање на дејноста јавна чистота;
- Постојат случаи кога овие средства собрани од надоместокот не се доволни и се предвидуваат дополнителни средства во буџетот на општината за финансирање на дејноста јавна чистота;
- Кога не се наплатува надоместокот за јавна чистота целата дејност за одржување на јавната чистота се финансира од буџетот на општината и
- Кога не се наплатува надоместок за јавна чистота финансирањето на јавната чистота е од средствата на ЈКП.

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор

1. ________________ ____________________

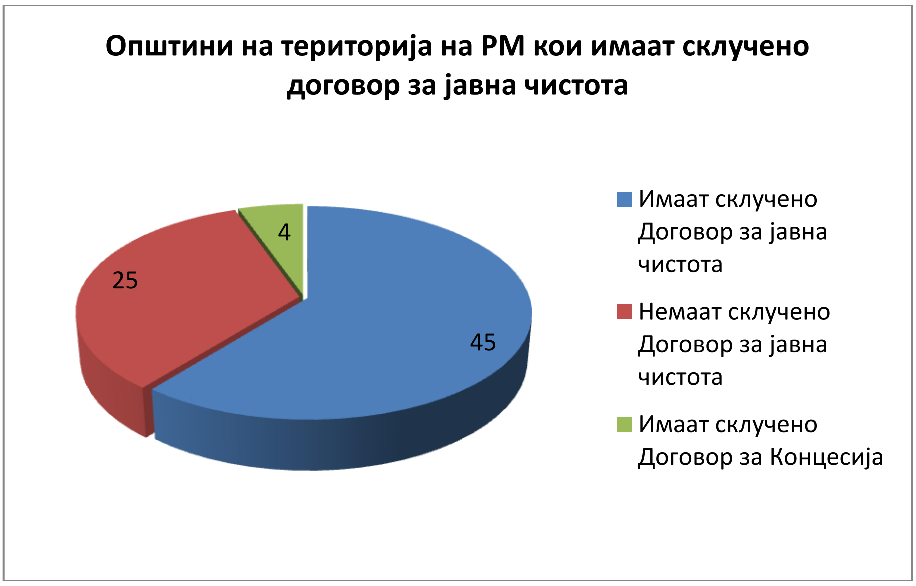
2.________________

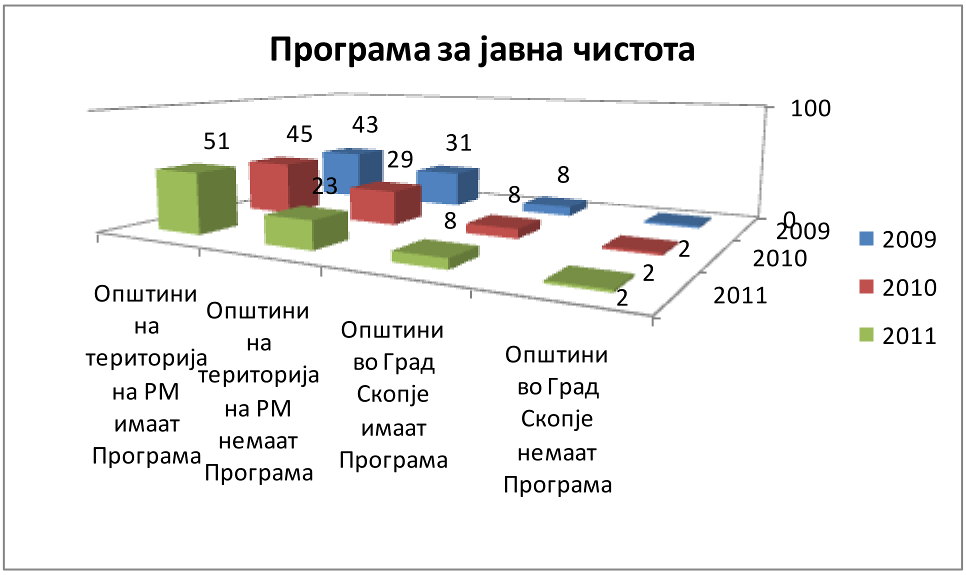
3. ________________

4. ________________

5. ________________

Одлука за јавна чистота во општините во РМ
10
64
Имаат донесено Одлука за јавна чистота
Немаат донесено Одлука за јавна чистота


Општини на територија на РМ кои имаат склучено договор за јавна чистота
4
25
45
Имаат склучено Договор за јавна чистота
Немаат склучено Договор за јавна чистота
Имаат склучено Договор за Концесија



Ваквата состојба каде што законот не се имплементира целосно во општините во РМ со не донесување на соодветните подзаконски акти за јавна чистота или формално донесување на истите предизвикува да не се предвидат соодветно работите што треба да се извршат од јавната чистота, да не се обезбедат финансиски средства, како и да не се предвидат временски рокови за извршување на работите, динамика и начин на вршење на работите со што се доведува во прашање ефикасното и квалитетното извршување на работите од областа на јавна чистота.

2.2. Поделената надлежност на општините и градот Скопје за дел од комуналните дејности предвидена во законските решенија во пракса отежнато се спроведува, поради што постои ризик од обезбедување на комуналните услуги со различен квалитет во различни општини на територија на град Скопје. Ова е причина и за не носење на актите предвидени во Законот за јавна чистота во градот Скопје, а пред се не утврдување на надоместок за јавна чистота на територија на град Скопје со што се доведува во прашање обезбедувањето на оваа услуга на граѓаните во главниот град на РМ поради непостоење на стабилни извори на финансирање на јавната чистота.

Во Уставот на РМ, градот Скопје е дефиниран како посебна единица на локална самоуправа чија организација се уредува со закон. Исто така и во

Законот за локална самоуправа е дефинирано дека градот Скопје е посебна единица на локалната самоуправа во која се остваруваат заедничките потреби и интереси на граѓаните што произлегуваат од карактерот на градот Скопје како главен град на РМ. Во Законот за локална самоуправа дефинирано е дека одредбите од законот се однесуваат и на градот Скопје доколку со Законот за градот Скопје поинаку не е уредено. Во Законот за градот Скопје меѓу другото се уредени и надлежностите на градот Скопје и општините во градот Скопје.

Согласно Законот за градот Скопје предвидено е дел од комуналните дејности да се во надлежност на градот Скопје, а дел во надлежност на општините во градот Скопје. За јавната чистота како дел од комуналните дејности, надлежност имаат и општините во градот Скопје и градот Скопје и тоа за јавната чистота на јавните сообраќајни површини надлежен е градот, додека за станбените и сервисни улици надлежни се општините. Во Законот за јавна чистота предвидено е истиот да се имплементира од страна на градот Скопје и општините во градот Скопје. Од направените интервјуа со одговорните лица во град Скопје и општините во град Скопје како и од извршените анализи на законските решенија и добиените податоци утврдено е дека Законот за јавна чистота не се имплементира така како што е пропишано при што е констатирана следната состојба:

- Од страна на градот Скопје како и од страна на општините во градот Скопје не е донесена одлука за надоместок за одржување на јавната чистота на територија на град Скопје. Имено доколку се имплементира Законот за јавна чистота во овој дел, средствата од надоместок треба да ги собира ЈП Комунална хигиена преку сметките за комунален отпад, истите согласно Законот за градот Скопје, ЈП Комунална хигиена треба да ги трансферира во градот Скопје и во општините во градот Скопје во зависност дали станува збор за јавна сообраќајна површина или станбени и сервисни улици. Трансферираните средства во општините и во градот Скопје треба да се користат за финансирање на програмите за одржување на јавната чистота. ЈП Комунална хигиена е задолжен субјект за реализација на програмата за јавна чистота на територија на град Скопје. Општините и градот Скопје со посебни програми за одржување на јавната чистота треба да ја ангажираат ЈП Комунална хигиена. Во моментов ова законско решение во делот на финансирањето на јавна чистота каде што собраните средства се приход на општините кои потоа преку програма треба да се трансферираат до ЈКП, а не да бидат приход на ЈКП како извршители на наведената дејност тешко може да се

имплементира посебно во градот Скопје кој функционира со десет општини каде законски е поделена надлежноста на градот и општините во градот. Истото за да функционира потребно е да се инволвираат повеќе субјекти и тоа потребна е промена на софтверското решение кое го користи ЈП Водовод и канализација – Скопје, каде на една сметка се врши наплата освен за вода и за комунален смет кое е приход на ЈП Комунална хигиена Скопје, на истата доколку се фактурира и за одржување јавна чистота кое е приход на општините и град Скопје потребно е да се изврши поделба на сметките по улици во надлежност на градот и во надлежност на општините како би можело средствата да се трансферираат по општините и во градот Скопје.

- За реализација на програмата за одржување на јавната чистота на подрачјето на градот Скопје донесена од градот Скопје во делот на финансиските средства предвидено е истите да се обезбедат од цената на услугата за изнесување на смет. Само дел од активностите за одржување на јавна чистота се финансираат од Буџетот на град Скопје и тоа за расчистување на диви депонии и подигање на згазени и умрени животни, а во 2011 година има дополнение и за финансирање на сезонски работници. Задолжен субјект за извршување на активностите предвидени со програмата за одржување на јавна чистота е ЈП Комунална хигиена врз основа на потпишан договор. Со ЈП Комунална хигиена не е склучен договор за реализација на програмата за одржување на јавната чистота. Со ваквиот начин на финансирање на програмата за одржување за јавна чистота и тоа од цената за изнесување на смет кои се средства т.е. приход на ЈП Комунална хигиена се јавува ризик од неквалитетно извршување на програмата поради неможноста да се обезбедат доволен број на технички и човечки ресурси за квалитетно извршување на услугата како и ризик од неизвршување на програмата за јавна чистота поради необезбедени финансиски средства за истата од страна на градот Скопје кој е нарачател на истата. Исто така поради не склучување на договор за реализација на програмата како што е предвидено, постои ризик од неизвршување на истата од причини што не е облигаторна за извршување од страна на ЈП Комунална хигиена.
- Поголемиот дел од општините во град Скопје во нивните буџети имаат предвидени средства за одржување на јавна чистота и тоа најчесто во програмите за комунални дејности или програмите за уредување на градежното земјиште. Причините за оваа состојба најчесто е поради

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор

1. ________________ ____________________

2.________________

3. ________________

4. ________________

5. ________________

недоволна територијална покриеност на одржување на јавната чистота од страна на ЈП Комунална хигиена поради тоа што општините не учествуваат во носењето на програмата за одржување на јавната чистота на град Скопје како и заложбите за почиста општина. Најчесто овие средства се користат за ангажирање на сезонски работници, опрема, алат и слично. Поради специфичната организациска поставеност на градот Скопје до сега не е утврден надоместокот на ниво на град Скопје за финансирање на јавната чистота, па поради тоа не постојат стабилни извори за финансирање на јавната чистота финансирана и од страна на општините и од страна на градот Скопје со што се доведува во прашање извршувањето на истата во главниот град на РМ.

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор

1. ________________ ____________________

2.________________

3. ________________

4. ________________

5. ________________

2.3. Во членовите 14 и 19 од Законот за јавна чистота пропишани се забранети дејствија со кои се доведува во прашање практичната примена од страна на граѓаните од следните причини:

- **за одредени дејствија тешко се утврдуваат сторителите во моментот на извршување поради несоодветна техничка и кадровска екипираност на општините (видео надзор, фотографирање и слично);**
- **дејствија кои истите ги третира друг закон, поставување на урбана опрема и други подвижни и неподвижни предмети и**
- **дејствија за кои општините отежнато обезбедуваат услови за постапување како што се: оставање нерегистрирани хаварисани возила приколки и камп приколки, оставање градежен шут, место за сечење на дрва и слично.**

Од ова произлегува и неможноста општините да ги казнат граѓаните поради не создадени услови за имплементација на законот. Со ваквото законско решение постои можност од страна на општината да не е обезбедена соодветна инфраструктура за почитување на овие членови, а при тоа да се казнат сторителите.

Од извршените посети, анализи и интервјуа се констатира дека се јавуваат потешкотии при имплементација на член 14 и член 19 од Законот за јавна чистота. Одредбите од овие членови предвидуваат дека е потребно да се создадат соодветни услови за нормално функционирање на законот во

смисла на определување на посебни места од страна на општините каде што граѓаните ќе можат да одложат непотребни предмети и материјали, да извршат одредени дејствија (сечење дрва, колење живина и животни, мешање бетон – малтер, лепење плакати и сл.) кои се забранети со законот, да се извршуваат на јавни површини. Од извршените посети и добиените податоци е констатирано дека поради не создадени услови за примена на одредени алинеи од став 1 од членот 14 и членот 19 од законот, општините за да ги задоволат потребите на граѓаните а за да се спречи создавање на диви депонии наоѓаат привремени решенија. Во пракса ова значи дека за вршење на одредено дејство на барање на граѓаните, од страна на општината им се издава решение за вршење на одреденото дејствие на јавната површина со обврска истата да се заврши и да се отстрани сметот во одреден рок. Согласно законот, општината е должна да ги информира граѓаните за определеното место каде што ќе можат да одложат непотребни предмети и материјали. При посета на општините ревизијата доби информации дека општините преку различни начини ги информираат граѓаните за определени места каде што ќе можат да ги одложат непотребните предмети било да е тоа преку огласната табла на општината, преку локални, печатени и електронски медиуми, преку флаери и други начини на информирање на граѓаните.

Од информациите кои ги добивме по писмен пат и информациите добиени на терен укажуваат дека во поголем дел од општините во РМ постојат диви депонии. Од страна на надлежните ни беше укажано дека дивите депонии најчесто се создаваат во руралните делови на општините каде што условите за одржување на јавната чистота се минимални и при самите влезови и излези од градовите. Од страна на општините се превземаат мерки и активности за отстранување на дивите депонии. Во соработка со ЈКП по укажување на комуналните инспектори се дава налог на ЈКП за отстранување на овие диви депонии. Во одредени општини се отвора посебна постапка за избор на субјект кој ќе изврши услугата за отстранување на дивите депонии, а во рамките на буџетот се определуваат средства за оваа намена.

3. Финансирање на јавната чистота

Кај ризичното подрачје финансирање на јавната чистота се насочивме во утврдување дали е утврден надоместокот за јавна чистота и дали е донесена/усвоена на методологија за утврдување на цената на услугата од страна

на советот на општините, како и дали се обезбедени средства во буџетот на општината за финансирање на јавната чистота.

3.1. **Ревизијата констатира слабости при утврдување на изворите на финансирање за реализација на дејноста за јавна чистота поради неутврден надоместок за јавна чистота во одредени општини, немање на под законски акт за методологијата по која би се утврдувала вредноста на надоместокот за јавна чистота поради што се доведуваат во прашање висината на потребните средства за финансирање на дејноста јавна чистота.**

Согласно Законот за јавна чистота за одржување на јавната чистота се плаќа надоместок. Висината на надоместокот ја утврдува советот на општината, советите на општините во градот Скопје и Советот на градот Скопје во зависност од изграденоста, уреденоста на јавните површини и потребата - обемот за одржувањето на јавните површини на нивното подрачје.

Советот на општината, советите на општините во градот Скопје и Советот на градот Скопје ја утврдува мерната единица по која би се наплаќал надоместокот.

Наплатата на надоместокот за одржување на јавната чистота се врши преку доставување на сметка за собирање и транспортирање на комуналниот отпад и на другите видови неопасен отпад, кој се прикажува одвоено на сметката.

Средствата собрани од надоместокот за одржување на јавната чистота се приход на општината, општините во градот Скопје и градот Скопје и се користат за финансирање на работите на јавната чистота.

Од добиените податоци и реализираните посети на дел од општините во делот на финансирањето на јавната чистота утврдени се следниве состојби:

- во поголемиот дел во општините на РМ утврден е надоместокот за одржување на јавна чистота, додека кај одреден број на општини истиот не е утврден што претставува посебен ризик за финансирање на програмата за јавна чистота.

- во општините на РМ каде што е утврден надоместокот за одржување на јавна чистота ревизијата констатира дека надоместокот на одржувањето на јавна чистота вообичаено се утврдува по метар квадратен, паушално (по број на жители, големина на јавна површина и др.) без да се имаат во предвид други критериуми.

- кај мал дел од општините средствата од надоместокот за одржување на јавна чистота каде што се врши наплата од страна на ЈКП од доставените сметки, се префрлаат на сметка на општините.

Ваквиот начин на финансирање на јавната чистота создава ризик од немање на стабилни извори на финансирање и со тоа да се доведува во прашање одржувањето на јавната чистота на јавните површини како и почиста и поздрава животна средина.

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор

1. ________________ ____________________
2. ________________
3. ________________
4. ________________
5. ________________

4. Техничка, организациона и кадровска поставеност на општините и ЈКП за спроведување на Законот за јавна чистота.

Кај ризичното подрачје техничка, организациона и кадровска поставеност на општините и ЈКП за спроведување на Законот за јавна чистота се насочивме во утврдување на кадровската екипираност на општинските комунални инспектори и комунални редари како и утврдување на извршувањето на програмата од страна на ЈКП и проблемите со кои се соочуваат истите од технички, кадровски и финансиски аспект.

4.1. Недефинираните права, обврски и овластувања на комуналните редари како и постапување само по еден закон од комуналната дејност придонесува неефикасност од нивното ангажирање. Ваквата состојба предизвикува, и во општините каде има вработено доволен број на комунални редари да има тешкотии во имплементација на Законот за јавна чистота поради неможност да ги легитимираат прекршителите на законот и неможност за изрекување казни.

При имплементација на законот, ревизијата утврди недоволна кадровска екипираност на општините со бројот на комунални редари како и не пропишани права, обврски и овластувања на комуналните редари со Законот за јавна чистота. Според добиените податоци од ДКИ кои ги има доставено до Владата на РМ за состојбите во врска со имплементација на Законот за јавна чистота во сите општини поодделно, утврдено е дека во општините во РМ заклучно со 06.12.2010 година има вработено 87 комунални редари. Како резултат на тоа на 201 –ва седница од 21.12.2010 година донесен е заклучок на Владата со кој ДКИ е задолжен да достави предлог во кој ќе наведе колку комунални редари би требало да се вработат во секоја општина според бројот на жителите, со цел спроведување на Законот за јавна чистота. ДКИ по критериум – број на жители утврдил дека во општините на територија на РМ треба да има вработено вкупно 308 комунални редари. Таа информација е доставена до општините.

Ревизијата од извршените анализите кои ги направи во текот на ревизијата утврди дека укажувањето на Владата за вработување на комунални редари наидува на потешкоти при имплементација поради следното :

- Недоволен буџет на општините за оваа намена;
- Постапување само по Законот за јавна чистота а не и по законите кои ја третираат комуналната област;

- Не дефинирани права, обврски и овластувања на комуналните редари при извршување на нивната работа во законската регулатива.

4.2. **Од анализите на целокупната документација доставени од страна на ЈКП како и од извршените интервјуа со надлежните лица ревизијата доби сознанија дека најголем дел од ЈКП се соочуваат со финансиски технички и други проблеми за извршување на дејноста а со тоа и реализација на програмата за јавна чистота. Од приложената документација ревизијата утврди дека поголем дел од ЈКП се соочуваат со финансиски проблеми, застарена механизација, кадровската не екипираност која што директно влијае на вршење на оперативните активности. Од извршени анализи ревизијата не доби уверување дека од буџетот на општината на ЈКП се префрлаат доволно средства за реализација на програмата – соoднос трошоци /приходи. Исто така не се уверивме дека надоместокот за јавна чистота во општините каде е донесен и каде се наплатува е доволен за исполнување на програмата во услови на не донесена методологија за утврдување на надоместокот за јавна чистота.**

Согласно Законот за јавна чистота, ЈКП се задолжени за реализација на програмата за јавна чистота. За да ја извршат програмата а со тоа и целокупната дејност за кое е основано ЈКП треба да располага со доволно финансиски, технички средства за реализација на истата. Имено поради горенаведените проблеми со кои се соочуваат ЈКП: непредвидени средства во буџетите на општините за јавна чистота, не донесување одлука за висина на надоместокот или нереално утврден надоместок, не усогласеност на оперативната програма на ЈКП со програма за јавна чистота на општината, не донесување на акти и програми како и поради постоењето на ЈКП кои технички не се подготвени, постои висок ризик за неисполнување на програмата за јавна чистота.

5. Подигање на јавната свест кај граѓаните

Кај ризичното подрачје подигање на јавната свест се насочивме во утврдување на исполнување на целите на законот во делот на подигање на јавната свест за почиста животна средина со анализа на Законот за јавна чистота и состојбите на теренот.

5.1. Сегашното законско решение за јавна чистота не дава можност за давање на опомени на прекршителите на законот, пред изрекување на казна, односно истиот не предвидува превентивни мерки со кои ќе се придонесе за подигање на јавната свест на граѓаните.

Целта на донесување на Законот за јавна чистота е подигање на јавната свест на граѓаните со што ќе се постигне почиста и поздрава животна средина. Од доставената документација и посетата на подделни општини е констатирано дека во почетокот на имплементација на законот од страна на МТВ се вршени обуки на комуналните инспектори, додека преку средствата за јавно информирање се запознаени граѓаните со обврските по законот, како и последиците за непочитување на истиот. Општините треба континуирано да вршат информирање на граѓаните за целта на законот. Исто така за да ја постигне целта законот, треба да се предвидат одредби со кои лицата кои вршат надзор над овој закон првично да делуваат превентивно со опомена, со цел граѓаните да се запознаат со законот, да постапуваат по истиот и тогаш кога со превентивните мерки не може да се постигне целта на надзорот да се применат казнените одредби. Во сегашното законско решение не е се предвидени опомени при утврдување на сторен прекршок, туку директно се изрекува казна.

Препораки

Со цел да даде свој придонес со ревизијата на успешност од аспект на можности за обезбедување услови за подобрување на јавната чистота и обезбедување на здрава и чиста животна средина, ревизијата ги дава следните препораки во следниве области:

Структура на политики и законска регулатива од областа на јавната чистота и институционална и организациона поставеност на централната и локалната власт во однос на комуналните дејности

- Владата на РМ, да предложи измени во Законот за организација и работа на органите на државна управа, со кои комуналните дејности би биле во надлежност на еден орган на државна управа со што ќе се овозможи интегрирано настапување, ефикасна имплементација на законите од областа на комуналните дејности, координирано дејствување на органите на државната управа, како и усогласување со правото на ЕУ.

- Во законската регулатива за комуналните дејности кои согласно Законот за локална самоуправа се дејности кои општината задолжително ги врши, да се предвидат мерки за одговорност на органите на општината за не почитување на законите и не донесување прописите.

- Општинските комунални инспектори во туристичките места Охрид, Струга и Дојран да ги зголемат активностите околу инспекцискиот надзор над Законот за јавна чистота, а органите во општините да преземат конкретни активности околу склучувањето на договорите за подигање на смет помеѓу ЈКП и закупците на плажите.

- Владата на РМ преку надлежниот орган на државната управа, да предложи законска регулатива со која ќе се пропишат правата, обврските и овластување на комуналите редари со цел да зголеми ефективноста во нивното работење.

- Да се изврши ревизија на одредбите од Законот за јавна чистота во делот на униформираните полициски службеници во насока на изнаоѓање на правно решение за нивната надлежност.

Имплементација за Законот за јавна чистота од страна на локалната самоуправа.

- Органите во општините да преземат мерки и активности да обезбедат стабилни извори на финансирање на програмата за јавната чистота, преку донесување под законските акти предвидени согласно Законот за јавна чистота со кој ќе се обезбедат услови за непречено и квалитетно извршување на работите од областа на јавна чистота.

- Да се направи ревизија на одредбите од Законот за градот Скопје во кој се пропишани надлежностите на општините во насока на координирано дејствување со градот Скопје т.е. општините при извршување на одредени надлежности за кои има поделена надлежност со градот, надзор на работата да врши градот Скопје, во насока на подобро функционирање на главниот град на РМ.

- При носење на законите кои треба да се имплементираат и во градот Скопје, предлагачот на законот да го има во предвид одредбите на Законот за градот Скопје, со кој се поделени надлежностите, односно дека градот Скопје е специфичен облик на локална самоуправа во чии рамки

Ревизорски тим:
1. ________________
2.________________
3. ________________
4. ________________
5. ________________

Овластен државен ревизор
____

функционираат десет општини каде се делаат ингеренциите во различните сфери на дејствување.

- Предлагачот на Законот за јавна чистота по претходна координација со надлежните институции, во делот на изрекување глоби во мандатна постапка на физички лица, по член 14 и 19 да изврши ревизија на одредени алинеи кои во пракса се покажале како неприменливи или истите се регулираат со друг закон.

Финансирање на јавната чистота

- Надлежните органи за спроведување на законот да донесат под законски акти – методологија со која ќе се дефинираат критериуми за реално и објективно утврдување на надоместокот на услугата за јавна чистота.

Техничка, организациска поставеност и кадровска поставеност на општините и ЈКП за спроведување на Законот за јавна чистота

- Локалната самоуправа во соработка со централната власт да изнајде средства и начин за подобро функционирање на ЈКП и извршување на задачите за кои се основани преку преземање на мерки и тоа:

    - Инвестирање од страна на локалната самоуправа и државата во набавка на нови основни средства и механизација,
    - Да се изнајде механизам за поефикасноста наплата на побарувањата за комунални услуги од физичките и правни лица.

Подигање на јавната свест кај граѓаните

- Во Законот за јавна чистота да се предвидат одредби за превентивни и едукативни мерки пред да се изрече казната за непочитување на истиот како и континуирана едукација на одредени целни групи за ефектот и последиците во одржувањето на здрава и чиста животна средина.

Системски слабости

Ревизијата смета за неопходно да истакне дека одредени законски решенија на ниво на општините во град Скопје не се прецизно дефинирани поради што различно се толкува можноста за основањето на јавни претпријатија од страна на

општините и градот Скопје, и придонесува за различно постапување во однос на донесување на одлука за комунален ред од страна на општините во градот Скопје. Во Законот за комунални дејности не е прецизно утврдено дали општините во град Скопје имаат надлежност над овој закон, иако во Законот за градот Скопје поделени се комуналните дејности помеѓу градот Скопје и општините во градот Скопје. Во поединечните закони од комуналната дејности дадени им се надлежностите на инспекторите во општините во градот Скопје.

Од друга страна во Законот за јавни претпријатија не е прецизирано дали општините во градот Скопје можат да основаат јавни претпријатија за вршење на комунална дејност.

Ова придонесува законската регулатива за имплементација на законите, на ниво на општините во град Скопје, различно да се толкува можноста за основањето на јавни претпријатија од страна на општините и градот Скопје како и да се има различен начин на постапување во однос на донесување на одлука за комунален ред од страна на општините во градот Скопје.

Ревизијата ги разгледа поединечните закони при што ја констатиравме следната состојба:

- Во Законот за комунални дејности предвидено е општините, односно градот Скопје да донесат одлука за комунален ред како и мерки за нејзино спроведување.
- Во Законот за комунални дејности не е јасно прецизирано дали истото е обврска и на општините во градот Скопје, иако во член 15 точка 4 од Законот за град Скопје во надлежности, односно работи од јавен интерес од локално значење на општините во градот Скопје спаѓаат и комуналните дејности.
- На комунални инспектори на општините во градот Скопје во поединечните закони кои ги регулираат комуналните дејности дадени им се овластувања за вршење на инспекциски надзор над тој закон, а таа надлежност треба да се дефинира во одлуката за комунален ред.
- Во одлуката за комунален ред треба да се определи како ќе се вршат комуналните дејности дали со основање на ЈКП или со давање на дозвола на друго правно лице за вршење на дејност од страна на Советот на општината. Во Законот за јавни претпријатија во член 1 став 2 е пропишано дека РМ, општините и градот Скопје можат да основаат јавни претпријатија во согласност со законот, со цел вршење на јавен интерес на територија на РМ. И во овој закон не е предвидено основање на јавни претпријатија од страна на општините во град Скопје.

Ревизорски тим: Овластен државен ревизор

1. ________________ ____________________

2.________________

3. ________________

4. ________________

5. ________________

Од добиените податоци од општините во градот Скопје констатиравме дека одредени општини имаат донесено одлука за комунален ред, дел имаат основано јавни претпријатија кои се предвидени во одлуката за комунален ред, дел имаат основано јавни претпријатија за вршење на комунални дејности а немаат одлука за комунален ред, додека постојат и општини кои ја користат одлуката за комунален ред на град Скопје.
Одлуката за комунален ред на град Скопје се однесува за надлежностите што ги има градот во извршување на комуналните дејности, во истата е предвидено дека комунални дејности може да вршат јавни претпријатија основани од градот Скопје а во делот на надзор над оваа одлука врши надлежниот градски орган за комунални работи, градските инспектори вршат надзор на јавните претпријатија над спроведување на одлуката за комунален ред и над правните и физички лица кои добиле дозвола за вршење дејност.

Ревизорски тим:	Овластен државен ревизор
1. ________________	____________________
2.________________	
3. ________________	
4. ________________	
5. ________________	