ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

ул. Македонија 12/3
1000 Скопје
Република Македонија
Тел: + 389 2 3211 262
Факс: +389 2 3126 311
e-mail: dzr@dzr.gov.mk
www.dzr.gov.mk

Број:19-277/12

Дата: 04.04.2012

ДО
МИНИСТЕРСТВО ЗА ТРАНСПОРТ И ВРСКИ
МИНИСТЕРСТВО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ
МИНИСТЕРСТВО ЗА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА
МТВ - ДРЖАВЕН КОМУНАЛЕН ИНСПЕКТОРАТ
ГРАД СКОПЈЕ
ЗАЕДНИЦИ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА (ЗЕЛС)
ЗДРУЖЕНИЕ НА ДАВАТЕЛИТЕ НА КОМУНАЛНИТЕ УСЛУГИ (АДКОМ)

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Ова известување претставува наше мислење по извршената ревизија на успешност која се однесува на активностите поврзани со оценка на ризиците и можностите за подобрување на одржувањето на јавната чистота на централно и локално ниво. Целта на ревизијата е да се даде оценка за поставеноста за функционирањето на централната и локалната власт во спроведувањето на своите надлежности кои се однесуваат на јавната чистота за да одговориме на клучното прашање: ***"Дали во РМ се обезбедени услови за подобрување на јавната чистота заради обезбедување на здрава и чиста животна средина? "***

Нашата ревизија на успешност е извршена согласно Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на ДЗР за 2011 година.

Со ревизијата на успешност е опфатена област која до сега не била предмет на ревизија, а која претставува предмет на интерес од повеќе аспекти и за повеќе целни групи. Периодот кој беше опфатен со нашата ревизија е 2009 - 2011 година. Прелиминарните истражувања беа насочени кон неколку области и тоа:

- Структура на политики и законска регулатива од обласста на јавната чистота и институционална и организациона поставеност на централната и локалната власт во однос на комуналните дејности;
- Имплементација на Законот за јавна чистота од страна на локалната самоуправа;
- Финансирање на јавната чистота;
- Техничка, организациона, финансиска и кадровска поставеност на општините и ЈКП за спроведување на Законот за јавна чистота;
- Подигање на јавната свест.

Целокупниот опфат и доказите кои ги обезбедивме по пат на спроведените техники и методологија, ни дадоа основа да го изразиме следното мислење:

Со ревизијата утврдивме дека надлежноста на комуналните дејности не е интегрирана, односно 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.
Дел од прописите кои треба да ги донесе локалната самоуправа не се донесени, за истите не постои иницијатива од страна на градоначалниците, ниту во законската регулатива која ја регулира оваа материја е предвидена одговорност на локалната власт во случај на нивно не донесување.
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 неефикасна имплементација на законите од областа на комуналните дејности, некоординирано дејствување на органите на државната управа, како и службите во состав на општината.
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.
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.
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 постојат

потешкотии во имплементација на Законот за јавна чистота поради неможност да ги легитимираат прекршителите на законот и неможност да изречат казни.

Во законите кои ја регулираат комуналната дејност различно се поставени ингеренциите на органите и службите во делот на надзорот над спроведувањето на законот и казнените одредби.

Во РМ постојат општини кои ги немаат донесено прописите односно одлуката и програмата за јавна чистота и не е воспоставен идентичен начин на реализација на програмата како што е пропишано со Законот за јавна чистота.

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 донесување 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 поради што не се обезбедени стабилни извори на финансирање на јавната чистота со што се доведува во прашање и обезбедувањето на оваа услуга на граѓаните во главниот град на РМ.

Со законските решенија утврдени во алинеите на членот 14 и 19 од Законот за јавна чистота каде се наведени и забранети дејствија за кои во пракса тешко се утврдуваат сторителите во моментот на извршување поради несоодветна техничка и кадровска екипираност на надлежните институции како и забранети дејствија за кои тешко се обезбедуваат услови за постапување (оставање нерегистрирани, хаварисани возила, приколки и камп приколки) или дејствија кои истите ги третира друг закон (поставување на урбана опрема и други подвижни и неподвижни предмети) се доведува во прашање практичната примена на законот од страна на граѓаните.

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, не донесен подзаконски акт, методологија по која би се утврдила вредноста на надоместокот за јавна чистота поради што се доведува во прашање реалните средства за финансирање на дејноста јавна чистота.

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, застарена механизација, кадровска не екипираност што директно влијае на вршење на оперативните активности.

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.

Како системска слабост утврдивме дека одредени законски решенија на ниво на општините во град Скопје не се до крај дефинирани поради што различно се толкува можноста за основањето на јавни претпријатија од страна на општините и градот Скопје, како и да се има различен пристап при донесувањето на одлуките за комунален ред од страна на општините во градот Скопје.

Имено во Законот за комунални дејности не е прецизно пропишано дали и 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 надлежности на инспекторите во општините во градот Скопје.
Во Законот за јавни претпријатија не е јасно дефинирано дали и општините во град Скопје можат да основаат јавни претпријатија за вршење на комунална дејност.

Нашите препораки во овој извештај се однесуваат на активности кои надлежните институции во РМ треба да ги преземат со цел отстранување на ефектите од утврдените неправилности, состојби и наоди во извештајот даден во продолжение, како и создавање услови за подобрување на одржувањето на јавната чистота на централно и локално ниво.

Во таа насока ги даваме следните препораки упатени до централната и локалната власт за да се преземат активности со цел отстранување на ефектите од утврдените неправилности, состојби и наоди во извештајот даден во продолжение како и создавање услови во функција за подобрување на состојбата со јавната чистота и тоа:

- Заради ефикасна имплементација на законите од областа на комуналните дејности, координирано дејствување на органите на државната управа, како и усогласување со правото на ЕУ да се изврши измена на Законот за организација на работа на органите на државна управа;
- Во законската регулатива за комуналните дејности да се предвидат мерки за одговорност на органите на општината за не почитување на законот и не донесување на 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 општите да преземат конкретни активности околу склучувањето на договорите за подигање на смет помеѓу ЈКП и закупците на плажите ;
- Во законска регулатива да се пропишат правата, обврските и овластување на комуналите редари со цел да се 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;
- Органите во општините да преземат мерки и активности да обезбедат стабилни извори на финансирање на програмата за јавната чистота;
- Да се направи ревизија на одредбите од Законот за градот Скопје во кој се дадени надлежности на општините во насока на координирано дејствување со градот Скопје;
- При носење на законите кои треба да се имплементираат и во градот Скопје, предлагачот на законот да го има во предвид одредбите од Законот за градот Скопје каде се поделени надлежностите;
- Да се донесат подзаконски акти – методологија со која ќе се дефинираат критериуми за реално и објективно утврдување на цената на услугата 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;
- Во Законот за јавна чистота да се предвидат одредби за превентивни мерки.

На Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор доставени се забелешки од Министерството за транспорт и врски. Забелешките се разгледани и е оценето дека не содржат елементи за измена или дополнување на состојбите искажани во Нацрт извештајот.