

### Цели на ревизијата

Имавме една конкретна цел, да дадеме одговор на прашањето:

**Дали во Република Македонија се создадени законски, просторни и финансиски услови за управување со опасен отпад, а со тоа и на МеО како сегмент на оваа група, кој претставува сериозна закана по здравјето на луѓето и тоа од аспект на создавачите, собирачи, транспортери и отстранувачи во РМ како и контролните функции на државните институции?**

Во продолжение го даваме резимето на нашите наоди од кое произлегува дадениот одговор на ревизорската цел:

### I. Проблематично подрачје – Создавачи на МеО

**Законски и подзаконски акти** – кај голем дел од посетените здравствени установи утврдивме дека не постојат основните акти за управување и безбедно ракување со МеО. Кај сите 28 ЗУ создавачи, утврдивме дека не се изработуваат Програми за управување со МеО кои имаат за цел превземање на мерки и активности во насока на подобрување на состојбата во управување со отпадот и заштита на животната средина. Посебно би го нагласиле постапувањето со лекови со изминат рок и штетните хемикалии за кое правилник е донесен на почеток на 2008 година, а праксата покажува дека во однос на овој отпад создавачите постапуваат несоветно. Иако овој аспект за третманот на лековите со изминат рок не претставуваше наша приоритетна цел, сепак тој е поврзан со општата слика за управување со МеО. Во таа насока утврдивме состојби од посетени 37 ЗУ создавачи кај 27 ЗУ создавачи на “третман” на лекови со изминат рок како на пример: ЗУ се обраќаат за мислење и насоки до Бирото за лекови со прашања за третман на лековите со изминат рок, но најчесто бирото ги упатува на законските одредби. Подзаконски акти кои поблиску ја уредуваат оваа област се донесени дури во почетокот на 2008 година. Според оваа пракса, ЗУ остануваат неупатени и постапуваат според размена на меѓусебните искуства. Така уништувањето на лековите со изминат рок се врши со фрлање на отпад, истурање во одвод, се оставаат во јавни простории – сали за состаноци и сл. Наидовме и на постоење на штетни хемикалии кои можат да имаат испарувања или да бидат лесно запаливи, а се чуваат во подрумски простории и несоодветни услови.

**Едукација** – не се посветува доволно внимание на едукацијата на персоналот со цел осознавање на улогата на вработените во Програмите за управување со отпадот, нивните одговорности како и осознавање на принципите за здравствена заштита во управувањето со отпадот. Обврската на надлежните институции во РМ – РЗЗЗ и ЗЗЗ во 2006 и 2007 година по однос на спроведување на едукации не е извршена. Во установите кај кои се создава МеО едукацијата е сведена на интерни состаноци или не се врши воопшто иако наидовме на два субјекта кај кои едукацијата се врши од овластени и сертифицирани лица за таа намена. Постојат искуства и на спроведени екстерни едукации кај помал број на ЗУ.

**Селектирање, правилно собирање на МеО** – Во однос на обврските за селектирање, класифицирање според Листа на отпад, утврдување на карактеристиките на отпадот, контрола на влијанијата на отпадот врз животната средина, складирање на отпадот на предвидени места, ако отпадот има една или повеќе опасни карактеристики треба да се класифицира во категорија на опасен отпад и со него да се постапува како со опасен отпад, утврдивме дека освен селекцијата на МеО, останатите обврски не се извршуваат од страна на создавачите. Примената на колор кодираниот систем на идентификација на МеО во пракса се одвива различно – воглавно со примена на црни и жолти кеси. Собирните пунктови за одлагање на МеО онаму каде постојат ги исполнуваат минимално пропишаните услови за местоположба, градба, заштита од

контакт со животни, најчесто MeO се одлага во пунктовете за комунален отпад или овие собирни пунктови не ги исполнуваат пропишаните услови.

**Евиденција и предавање на создадени количини** – кај најголем дел од посетените ЗУ утврдивме дека не се исполнува законски предвидената обврска за создавачите во однос на водење задолжителна евиденција и класификација на опасниот отпад според вид, количини, идентификационен формулар за предадени количини на транспортерите. MeO се презема од транспортерите без придружна документација иако постојат подзаконски акти од 2007 година кои го одредуваат постапувањето со MeO и нивните обврски како создавачи.

**Финансиски елементи** - Услугите за собирање на MeO се наплаќаат од ЈП кои го вршат преземањето, транспортот и одлагањето без склучени договори за опасен отпад со создавачите и по цени кои се фактурираат за комунален отпад или паушално. Услугата се наплатува според утврдена цена /m<sup>2</sup>/m<sup>3</sup> за работна и дворна површина која е иста и за MeO и за комунален отпад. Оваа пракса се должи на разликите во одредбите на законската регулатива – ЗУО и ЗЈП со која за создавачите дава можност за склучување договори, а за ЈП обврзува на склучување на договори за извршени услуги за собирање и транспорт на опасен отпад врз основа на кои треба да врши фактурирање на услугите. За 2006 и 2007 година утврдивме дека само 3 ЗУ создавачи на MeO склучиле договор за услуги со ЈП Комунална хигиена. Во финансиските планови на ЗУ не се предвидени средства за постапување со MeO. Сите трошоци кои се случуваат во текот на годината за управување со MeO се исплатуваат од средствата за комунални услуги, ситен инвентар, алат и одржување, поправки и тековно одржување и тоа за: спроведени постапки за јавни набавки (набавки на жолти кеси, пластични канти за MeO, колички за пренос на MeO до ЦСП, мали контејнери за игли, едукација на персонал - котизации), исплата на фактури за извршени услуги за собирање, транспорт и отстранување/уништување на MeO од страна на ЈП. Во тој поглед праксата за искажување на трошоците за собирање, транспорт и отстранување на MeO кај 2 ЗУ – ЈЗУ Клинички центар и Воена болница Скопје е позитивна и истите се искажуваат одвоено од комуналните услуги.

Средствата кои се проектирани за реализација на активности поврзани со MeO според Програмите за инвестиции во животна средина за 2006 и 2007 година донесени од Владата на РМ, утврдивме дека кај ЗУ создавачи не се користени по овој основ освен во 2007 година за “Проект за заштита и отстранување на опасниот MeO и КО од кругот на ЈЗУ УКЦ Скопје” на износ од 500 илјади денари. Во програмите за 2006 и 2007 година не е поединечно или посебно прикажан проектираниот дел на активности и средства за MeO. Сознавањето на активностите и трошоците од програмите за превентивна здравствена заштита по години е можно само со директен увид во реализацијата на трошоците содржани во доставените фактури и извештаи за реализација на активностите директно кај Р333 и 333 од причини што средствата од програмите се проектирани по Р333 и 333 во РМ без поделба на износите по активности.

## II. Проблематично подрачје – Собирачи, транспортери и отстранувачи на MeO

**Законски и подзаконски акти** - Согласно извршениот увид во 13 ЈП утврдивме дека Програми за УО од ЈП, не се изготвени со образложенија дека ЈП немаат поддршка – насоки и финансии како и комуникација со ЕЛС со цел изготвување на Годишните Програми за работа. Реализацијата на Годишните програми на ЈП со учество на ЕЛС во 2006 и 2007 година не е постигната поради разликите меѓу проектирани и трансферирани средства од ЕЛС до ЈП. Со ЗУО е определено сите нивоа на подготвување на програмата за УО да бидат меѓусебно усогласени и во насока на реализација на Планот на РМ. Кај ЈП Комунална хигиена во 2002 година се настанати структурни промени со кои ОЕ Дрисла е припоена кон ЈП но до крајот на 2007 година

функционирала без да биде внесена во интерните акти на ЈП Комунална хигиена како негов организационен дел.

**Механички и други видови пропишани третмани со цел редуцирање на количините** – кај најголем дел од ЈП не се спроведува посебен третман за МеО, утврден во ЗУО, истиот на депониите се фрла како комунален отпад, во ископани отвори кои по извесен период се затвораат. Исклучок од оваа состојба е 1 ЈП Комунална хигиена Скопје, кое за МеО применува третман со согорување во инсталацијата инсинератор кое го доведува МеО во состојба на инертен отпад и кој потоа се одлага на депонија. Не се врши собирање и транспортирање на опасен отпад со средства и опрема која е посебно конструирана и наменета исклучиво за собирање и транспортирање на опасен отпад како што е предвидено во законските одредби. Собирањето и транспортирањето на МеО се врши со истите возила со кои се собира и комуналниот отпад со образложение дека обновувањето на возниот парк и набавка на посебни возила за овие намени е ограничено поради финансиски средства – отежната наплата на побарувања од правни и физички лица за извршени услуги од ЈП. Кај ЈП не се превземаат мерки за намалување на количеството на МеО, неговиот волумен и негативни влијанија врз животната средина, животот и здравјето на луѓето, согласно основната цел на ЗУО – намалување на количините на опасен отпад. За основање на точно утврдени локации за депонирање на МеО надлежна е Владата на РМ. Во пракса, точно утврдена локација постои само за инсинераторот инсталација за согорување на МеО во ЈП Комунална хигиена Скопје и ЗЗЗ кои имаат сопствен систем на согорување на МеО. Во другите ЈП, депонирањето на МеО се врши на депониите за комунален отпад. Во однос на управувањето со МеО, кај сите 13 ЈП нема назначено овластено лице, односно ангажирано лице кое поседува овластување за управител со отпад согласно одредбите од ЗУО.

**Евидентирање на количини на МеО и начин на негово отстранување** - не се води евиденција на создадените количини на МеО согласно одредбите од ЗУО, со исклучок на ЈП од Струмица кое е на самиот почеток од нејзино воведување. ЈП немаат дозвола за собирање и транспортирање на опасен отпад, ниту склучиле договори за собирање и транспортирање на опасен отпад - МеО со ЗУ создавачи. Барања за дозволи од надлежните во ЈП не се поднесени поради тоа што не ги исполнуваат условите наведени во барањата во услови кога подзаконски акт со кој подетално се пропишува формата и содржината на барањата од МЖСПП на РМ сеуште не е донесен. Евиденциите на количини на МеО и количини на набавено и потрошено ЕЛГ кое се користи само за работа на инсинераторот за согорување на МеО кај ЈП Комунална хигиена покажаа нелогичности, разлики и отстапувања во однос на потрошокот на гориво и согорената количина на МеО споредено низ повеќе години.

**Финансиски елементи** - Цените на услугите по кои ЈП им фактурираат на ЗУ создавачи на МеО се различно утврдени и главно се формирани според критериум на цени за комунален отпад или паушално без да се склучени договори за вршење на услуги. Услугата за собирање и транспорт од ЈП се наплатува според утврдена цена / $m^2/m^3$  за работна и за дворна површина која е иста и за МеО и за комунален отпад. Согласно одредбите од ЗУО Владата на РМ е надлежна да основа депонија за опасен отпад и да ја одобри висината на цената на услугата за депонирање на опасен отпад од Тарифникот за депонирање на опасен отпад. До денот на вршењето на ревизијата, одлука за основање на депонија за опасен отпад од Владата на РМ не е донесена, ниту е одобрена висината на цената на услугата за депонирање на опасен отпад од причина што Тарифник за депонирање на опасен отпад не е донесен. Истовремено, со одредбите од ЗУО на создавачите им е дадена можноста со ЈП да склучуваат договори за собирање и транспорт на опасен отпад во кои ќе се наведе и цената на услугата врз основа на количеството и вид на создадениот отпад изразен во денар/ $m^3$  или денар/тон.

**Услови на депониите** – Со увидот кој го спроведовме и кај самите депонии на територијата на Македонија, констатиравме состојби кои се алармантни во однос на управувањето со МеО. Состојбите се драстично различни од пропишаните услови кои треба депонијата да ги исполнува во однос на местоположба, ограденост и заштита, физичко обезбедување, просторност и други пропишани од надлежен орган. Условите кои ги затекнавме на депониите при нашите увиди се различни од пропишаните во надолна линија и го зголемуваат ризикот по животната средина и здравјето на луѓето. Некои од нив се наоѓаат мошне блиску до градските подрачја со тенденција за нивно проширување, локациите се во близина на реки или обработливи земјишта, во близина на бари со подземни води, оградени само од предната страна кое овозможува неконтролирано движење во и од депониите на неовластени лица и животни, кај голем дел физичкото обезбедување не постои, поради одлагање на отпадот во мешан состав – комунален, медицински и др. вид кој содржи органски материи со присуство на метан доаѓа до samozапалување кое предизвикува емисија на штетни гасови и честички, често како решение за просторот се користи и запалување со нафта и горење на отпадот. Во близина на овие депонии постојат и населби поради лесната пристапност и достапност до другите видови отпад кој може да се земе и продаде – метал, стакло, пластика и сл. и кое го зголемува ризикот од пренесување на зарази.

### III. Проблематично подрачје – инспекторати

**Извршени контроли, издадени записници, имплементација на мерки по констатирани неправилности, ефекти од контролите** – со извршените увиди се уверивме дека бројката на извршени надзори од инспекторатите кај субјектите над кои се надлежни од областа на управување со МеО, не е задоволителна. Како пример ќе посочиме дека од 28 ЗУ кај 18 во 2007 година не е извршен надзор од надлежниот инспекторат. Не задоволува ниту уверувањето кое го стекнавме за бројот на издадени записници по извршен надзор, имплементација на мерките по констатирани неправилности, следење на ефектите од контролите. Во најголем дел образложенијата за овие состојби се однесуваат на недоволната кадровска екипираност, недоволна опременост и заштитата на лицата кои вршат надзор, слаби комуникациски врски помеѓу инспекторатите и нивните подрачни единици, следење на работата на инспекторите и контролата на квалитет не се извршува и др. Утврдивме разноликост во бројките за постоење/непостоење на записници по извршени увиди од ДСЗИ и ДИЖС кај ЈЗУ и ЈП и во евиденциите на инспекторатите за двете години, кое укажува на сомневања од аспект на вистинитоста на податоците, проблеми во доставата, остварување на комуникацијата – инспекторати – ЈЗУ, вистинитоста на реално извршени увиди – продуцирани записници, чување и оперирање на испратена/примена документација, функционирање и/или слабости во контролните механизми кај сите вклучени страни.

Сепак, во текот на нашата ревизија најдовме и на неколку позитивни аспекти претежно кај постапките и одредени практики на некои ЗУ создавачи на МеО. Овие позитивни аспекти се однесуваат на планирањето на трошоци за управување со МеО, делумно спроведување на одредбите за постапување со МеО во однос на селекција, класификација, пакување, чување, складирање, издавање на пропишани формулари, едукации, кое се врши во ЈЗУ Клинички центар и Воена Болница Скопје, како и предавање на количини на МеО во Дрисла од ЗУ Куманово и Крива Паланка.

### Препораки

Со цел да даде придонес за подобрување и унапредување на состојбите утврдени кај областа управување со отпадот – МеО од сите аспекти на страните кои учествуваат, ревизијата ги дава следните препораки:

- МЖСПП на РМ да ги интензивира активностите со цел исполнување на законската обврска за довршување на пропишаните подзаконски акти од кои

- зависи целосната примена на ЗУО и доуредување на областите за управување со опасниот отпад чии одредби важат и за МеО.
- Владата на РМ да преземе активности по носењето на Стратегијата за управување со отпадот во почетокот на 2008 година, да го интензивира носењето на Планот за управување со отпадот во РМ од страна на МЖСПП на РМ, заради реализација на стратегијата.
  - Владата на РМ да преземе активности согласно законските одредби од ЗУО за основање на депонија за опасен отпад од која ќе произлезе и Тарифникот за депонирање на опасен отпад заради дефинирање на цената за депонирање на опасен отпад;
  - Имајќи ги предвид бројните неправилности, незаконитости, слабости и утврдени состојби кај сите сегменти во собирањето, транспортирањето и уништувањето на МеО, а согласно ЗУО се детално наброени прекршочните санкции како и надлежностите на ДИЖС во детално утврден делокруг, сите дадени аспекти во извештајот упатуваат на итни и неопходни активности кои треба ДИЖС да ги преземе со цел измени во начинот, организацијата, интегритетот и успешноста на функцијата – инспекторат за животна средина. Дел од опишаните состојби со МеО во РМ претставуваат реалност и во иднина, а се во надлежност на ДИЖС. Оттука, нашата препорака се однесува на контролните и санкциони механизми и политики, а кои законски му се дадени на ДИЖС, преку зајакнување на контролата на квалитетот на извршени надзори, зајакнување на интегритетот на кадарот кој ја извршува оваа функција, а кои всушност се клучните решенија во функција на намалување на негативните состојби во областа на МеО кај сите сегменти. Областа – постапување со МеО претставува активност која за да биде успешно спроведена, со цел заштита на човековото здравје и животната средина, зачувување на чистотата на водите, воздухот и почвата, треба да функционира во сите сегменти и кај сите учесници – создавачи, транспортери и уништувачи. Нефункционалирањето или слабостите во функционирањето можат да се откријат и спречат само преку воспоставени и функционални јаки контролни механизми и политики кои и се дадени на оваа институција. Начините на зајакнување на контролните политики и механизми можат да се однесуваат на: подобрување на бројноста на кадарот кој ја извршува контролната функција, избор на мотивирани и заинтересирани кадри, зајакнување на едуцираноста на кадарот, вложувања во опрема и средства неопходни за безбедно извршување на надзорите, форми на интерни акти кои ќе се однесуваат на етичката страна на кадарот со истовремено воспоставување на принципи и постапки со кои ќе се воведе и ќе се спроведува контролата на квалитетот над извршените контроли. Истите препораки во смисла на начини на зајакнување на контролните политики и механизми се однесуваат и за ДСЗИ.
  - Сметаме дека МЖСПП на РМ како носител на активностите од управувањето со отпад во РМ треба врз основа на извршени согледувања и направени истражувања да постави приоритети во областа на управување со отпад, да ги подготви и функционализира сите законски и подзаконски акти кои досега не се во примена или не се функционални, а од кои зависи успешното организирање и управување на оваа активност, да воспостави и примени системи и облици за подигање на јавната свест кај сите учесници во циклусите на создавање до уништување на отпадот, да ги зајакне институционално, организациски, кадровски и финансиски органите надлежни за контрола и санкции.
  - Стратегијата за управување со отпад на РМ за 2008 – 2012 година ги отсликува состојбите во Република Македонија со сите видови на отпад кои се реалност и кои се потврдени и со овој извештај. Без намера да даваме оценка за квалитетот на стратегијата, сепак во овој документ се објективно опишани состојбите со отпадот, слабостите и проблемите. Во овој документ понудени се стратешки аспекти и цели на управувањето со отпадот како и мерки за нејзино спроведување, можни решенија на проблемот на национално и локално ниво.

Доколку во РМ сите надлежни институции и Владата на РМ создадат услови за имплементирање на определбите зацртани во оваа Стратегија не би било премногу оптимистички да кажеме дека состојбите со отпадот би се подобриле.

- Надлежните министерства – МЖСПП, МЗ и МЛС на РМ да пристапат кон имплементација на пропишаните мерки за спроведување на Стратегијата за управување со отпад од аспект на зајакнување на институциите на национално и локално ниво изнаоѓање на решенија за надминување на слабостите присутни во инспекторатите со цел зголемување на ефикасноста и зајакнување на контролниот механизам надлежни за примена на ЗУО во делот на постапување со МеО без кој состојбите ќе се движат во надолна линија;
- Препорачуваме интензивирање на соработката помеѓу инспекторатите чии надлежности се однесуваат на МеО, во смисла размена на информации и констатирани состојби од извршени контроли помеѓу ДИЖС и ДСЗИ. Оваа соработка може да се одвива преку: градење и функционирање на единствена база на податоци (за создавачи, транспортери, уништувачи) која би служела за добивање и размена на податоци во врска со извршени надзори, изречени мерки, ефекти и анализи од мерките, извештаи и анализи и сл.