



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHËTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ
„ЕФИКАСНО ТРЕТИРАЊЕ И СПРАВУВАЊЕ СО
ПЛАСТИЧНИОТ ОТПАД“

02 2020 00 06



Скопје, јануари 2021 година

СОДРЖИНА

	Страна
Резиме	1 – 6
Основни податоци	7 – 11
Цел, опфат и методологија на ревизијата	12 – 17
Ревизорски наоди	18 – 58
Заклучок	58 – 59
Препораки	59 – 64
Прилози:	
Прилог бр.1 – Анализа на добиени одговори од прашалниците доставени до општините и Град Скопје	
Прилог бр.2 – Податоци за регионално управување со отпад	
Прилог бр.3 – Обезбедени садови за селекција на пластичен отпад од ЈКП во период 2017-2019 година	
Прилог бр.4 – Возен парк со кои располагаат ЈКП	
Прилог бр.5 – Остварени приходи и резултати од работењето кај колективните постапувачи	
Прилог бр.6 – Собрана количина отпад/пластичен отпад од колективни постапувачи и ЈКП	
Прилог бр.7 – Анализа на исполнувањето на законските услови од страна на колективните постапувачи	
Прилог бр.8 – Дел од програмата ИПА 1 со кои се финансираат проекти во функција на управување со отпадот	
Прилог бр.9 – Увоз и извоз на пластичен отпад	
Прилог бр.10 – Забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор	
Прилог бр.11 – Одговор на забелешките по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор	

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“**

Кратенки користени во извештајот:

- ДЗС – Државен завод за статистика
- ДИЖС – Државен инспекторат за животна средина
- ЗЖС – Закон за животната средина
- ЗПОП - Закон за проширена одговорност на производителот за управување со посебните текови на отпад
- ЗУО – Закон за управување со отпад
- ЗУПОП – Закон за управување со пакување и отпад од пакување
- ИПА – Инструмент за претпристапна помош
- ЈКП – Јавно комунално претпријатие
- ЈП – Јавно претпријатие
- Колективен постапувач – Правно лице за постапување со отпад од пакување
- Комисија - Комисија за управување со отпад од пакување
- МВР – Министерство за внатрешни работи
- МЕ – Министерство за економија
- МЗШВ – Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
- Министерство – Министерство за животна средина и просторно планирање
- МНР – Министерство за надворешни работи
- МОН – Министерство за образование и наука
- МП – Министерство за правда
- МТВ – Министерство за транспорт и врски
- МТСП – Министерство за труд и социјална политика
- МФ – Министерство за финансии
- Општини и Град Скопје - Единиците на локална самоуправа
- Општина – Единица за локална самоуправа
- РСМ- Република Северна Македонија
- УЈП – Управа за јавни приходи
- Управа – Управа за животна средина
- ЦР – Централен регистар на РСМ



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 17-12/5

Датум: 21.01.2021

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема “Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад” за да одговориме на прашањето „дали со пластичниот отпад се управува на начин кој овозможува негово намалување и постигнување на поставените цели?“.

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2020 година. Оваа ревизија на успешност е дел од кооперативна ревизија која се спроведува во координација со други врховни ревизорски институции¹. Иницијатор за спроведување на ревизијата е EUROSАI WGEA².

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Политиките, мерките и активностите преземени од страна на надлежните институции за воспоставување на интегриран систем за управување со пластичен отпад не се ефективни и не овозможуваат избегнување и намалување на количеството на создаден пластичен отпад, ефикасно искористување на употребливите состојки на отпадот и целосно почитување на начелата за управување со отпад.

¹Учесници на проектот се врховните ревизорски институции на следните држави: Полска, Албанија, Бугарија, Унгарија, Малта, Молдавија, Северна Македонија, Португалија, Романија, Србија, Словачка и Турција.

²EUROSАI WGEA- Working Group of Environmental Auditing (работна група за ревизии на животна средина на Европската организација на Врховни ревизорски институции).

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

Од страна на надлежните институции на национално и локално ниво не се донесени значајни плански, програмски документи и други акти, Комисија за управување со отпад од пакување не функционира и не е воспоставено регионално управување со отпад, поради што основните услови за превенција од создавање на пластичен отпад и преработка на истиот не се обезбедени. Постојниот начин на постапување со пластичниот отпад го маргинализира селектирањето, а без таа активност не е можно ефикасно да функционираат операциите на третман и преработка и соодветно применување на начелата „хиерархија на управувањето“ и „одржлив развој“. Поради тоа, собраната количина селектиран пластичен отпад во државата е минимална и претставува околу 1,4% од вкупниот собран отпад во една година и во најголем дел е резултат на преземени дејства од колективните постапувачи и неформалниот сектор (индивидуални собирачи). Во такви услови правните лица кои вршат третман и преработка (инсталациите за рециклирање), за да обезбедат ефикасно работење, треба да увезуваат отпад. Моменталната состојба во дејноста преработка на пластичен отпад дополнително се влошува поради падот на цената на т.н. нова пластика и намалување на побарувачката на рециклирана пластика на меѓународниот пазар, како и високата откупна цена на пластичниот отпад на националниот пазар. Податоците од надлежните институции, укажуваат дека од вкупно собраниот отпад во РСМ се рециклира помалку од 1%. Исто така, не се преземаат иницијативи и активности за повторната употреба на пластичниот отпад. Производителите не преземаат значителни мерки за промени во дизајнот и суровинскиот состав на производите за продолжување на животниот циклус на истите и создавање помало количество отпад - начело „процена на животниот циклус на производот“.

Кон сето ова се надоврзува отсуството на јавна свест за потребата од селекција на пластичниот отпад, неговото препознавање како потенцијален ресурс и за штетите предизвикани врз животната средина и здравјето на луѓето при неправилно постапување со отпадот.

Со исклучок на средства добиени со ИПА 1 Програмата, кои се искористени за изготвување на Регионални планови за управување со отпад, останатите финансиски средства не овозможуваат одржливост на системот од страна на оние кои го создаваат отпадот, што влијае и врз управувањето со пластичниот отпад и не овозможува доследна примена на начелото „загадувачот плаќа“. Преку колективните постапувачи застапено е начелото „одговорност на производителот“, при што утврдивме дека потребни се промени во начинот на нивното функционирање.

Воспоставениот систем на евиденција и информирање не обезбедуваат целосни, точни и ажурни информации поврзани со издадените дозволи, собраниот, преработен и депониран пластичен отпад. Недостасуваат активности за мониторинг над управувањето со отпадот на национално и локално ниво, а надзорните активности од страна на надлежните институции се недоволно застапени.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

Периодот кој беше опфатен со ревизијата на успешност е од 2017 до 2019 година, иако одредени области, прашања и настани се опфатени пред 2017 година и последователно до денот на известување од извршената ревизија.

Ревизорските активности беа насочени кон следните области:

- Правна рамка за управување со пластичен отпад;
- Управување со пластичен отпад и
- Мониторинг и надзор.

Со извршената ревизија констатиравме одредени состојби во областите предмет на ревизија и тоа како што следува:

Правна рамка за управување со пластичен отпад

Правната рамка за управување со пластичен отпад е определена со одредбите во ЗУО и ЗУПОП, кои се усогласени со првичните одредби од европските директиви. Со ревизијата утврдивме дека, освен Стратегија за управување со отпад 2008-2020 година и Регионални планови за управување со отпад, не се донесени плански и програмски документи на национално и локално ниво, како и други документи кои ја регулираат областа и кои треба да претставуваат основа за воспоставување на интегриран систем за управување со отпад. РСМ се определила за регионален пристап во управувањето со отпад, на ниво на плански региони, а нивното формирање и развојот е во зародиш. Регионалните планови за управување со отпад не се применети, бидејќи не се основани регионални центри за управување со отпад. Следењето на состојбата за управувањето со отпадот од пакување, во кој спаѓа и пластичниот отпад од страна на Комисија за управување со отпад од пакување во подолг временски период не се одвива, поради што и не се предложени мерки за негово намалување и поттикнување на селекција, собирање и преработка на истиот. Иако правна рамка е јасно дефинирана, нејзината имплементација не е целосна и соодветна, поради што не овозможува воспоставување на ефективен, ефикасен и одржлив систем за управување со пластичен отпад. Во тек се активности за усвојување на нови законски одредби, кои се во насока на значителни промени во досегашниот систем за управување со отпад, како и приближување и усогласување до актуелните европски директиви.

Управување со пластичен отпад

Преземените активности за управување со пластичен отпад не овозможуваат избегнување и намалување на количеството на создаден пластичен отпад и не обезбедуваат одржлив развој, преку негова преработка.

Селекцијата на отпадот не е секојдневна навика и начин на однесување кај граѓаните во РСМ. Постои низок степен на примарна и секундарна селекција на отпад, што неповолно се одразува на ефективното и ефикасното постапување со

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“**

пластичниот отпад. Бројот на поставени садови за селекција на отпад е незначителен во однос на бројот на жители и индексот на создаден отпад. Средствата инвестирани во набавка на опрема за селектирање, собирање/транспортирање и третман на отпадот од страна на ЈКП се недоволни, поради што се собира и транспортира мешан отпад, од кој тешко може да се одвои пластиката и како таков се депонира на општинските депонии.

Количината на собраниот селектиран пластичен отпад во однос на вкупниот собран отпад во една година е незначителен. Правните лица кои вршат третман и преработка, за да постигнат ефикасно работење на своите капацитети, увезуваат отпад, а по извршени операции за негов третман и преработка најчесто го извезуваат на меѓународниот пазар. Во моментот на известувањето, продажната цената на т.н. новата пластика е намалена, што влијае да се намали побарувачката на рециклираната пластика. Од друга страна, откупната цена на пластичниот отпад на националниот пазар е висока, што дополнително ја влошуваат состојбата во оваа област и ја прави непрофитабилна.

Не се преземени иницијативи и активности за повторната употреба на пластичниот отпад, ниту стимулативни мерки за поддршка на преработката. Исто така, од страна на производителите не се преземени значителни мерки за продолжување на животниот циклус на производите.

Според начинот на кој функционираат колективните постапувачи утврдивме дека недостасува:

- воспоставување целосен регистар на производители/увозници кои имаат обврска да управуваат со отпадот кој го создаваат и за тоа да плаќаат надоместок;
- воспоставување поголема контрола над транспортните формулари;
- реално определување на вкупниот генериран отпад од пакување за една година;
- објективно планирање на годишните национални цели и поголема контрола над колективните постапувачи во исполнувањето на истите;
- воведување на ограничувања во трошоците на колективните постапувачи и наменска распределба на остварените приходи и
- поголема финансиска отчетност и одговорност во начинот на вршење на својата дејност.

Од анализата на обезбедените финансиски средства заклучивме дека истите не овозможуваат одржливост на системот за управување со отпад од страна на оние кои го создаваат, што влијае и врз управувањето со пластичниот отпад. На овој начин не е овозможена примена на начелата „загадувачот плаќа“ и „одговорност на производителот“.

Мониторинг и надзор

Начинот на кој е организиран и поврзан системот на евидентирање и известување заклучивме дека истиот во голем дел не е унифициран, а податоците кои се доставуваат до Министерството, Управата и/или општините и Градот Скопје од

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

правните или физичките лица кои ја вршат дејноста³ не се проверени, усогласени и потврдени. Воспоставениот начин на евидентирање и информирање не овозможува објективно прикажување на состојбата со отпадот, вклучувајќи го и пластичниот отпад.

Кон оваа состојба, се надоврзува и недоволна застапеност на надзорни и контролни активности над управувањето со отпадот, што не овозможува проверка, мерење, следење и контрола на состојбите со пластичниот отпад и потврдување на податоците и информациите доставени од правните и физички лица. Исто така, поради недостиг на финансиски средства, човечки ресурси и опрема не се воспоставени државна и локална мрежа за мониторинг на управувањето со отпадот. Наведените состојби не обезбедуваат целосни и точни податоци, навремено откривање на штетните процеси и практики поврзани со отпадот кои влијаат врз состојбата на животната средина и претставуваат ризик за задоцнето информирање и делување на надлежните институции.

За надминување на утврдените состојби ревизијата даде препораки за подобрување на состојбите во областа на управување, третирање и справување со пластичниот отпад во функција на негово намалување и постигнување на поставените цели.

Добиени се мислење, известување и забелешки на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема „Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“ бр.17-123/1 од 01.12.2020 година и тоа:

- На ден 05.01.2021 година добиено е мислење по однос на извршена ревизија во Општина Штип од раководното лице д-р Сашко Николов, градоначалник на Општина Штип – заведени во Државниот завод за ревизија под број 17-12/1 од 05.01.2021 година;
- На ден 05.01.2021 година добиено е известување од раководното лице м-р Ѓоко Танасоски, директор на Министерство за финансии – Царинска управа на Република Северна Македонија – заведени во Државниот завод за ревизија под број 17-12/2 од 05.01.2021 година;
- На ден 05.01.2021 година добиена е забелешка од раководното лице д-р Константин Георгиески, градоначалник на Општина Охрид– заведени во Државниот завод за ревизија под број 17-12/3 од 05.01.2021 година и
- На ден 13.01.2021 година добиени се забелешки од раководното лице г. Насер Нуредини, министерот за животна средина и просторно планирање – заведени во Државниот завод за ревизија под број 17-12/4 од 13.01.2021 година.

³ Правните или физичките лица кои вршат дејности на собирање, транспортирање, складирање, третман, преработка, отстранување и промет (увоз, извоз и транзит), на отпадот, како и колективните постапувачи водат евиденции и поседуваат податоци и информации за количините на пластичен отпад соодветно за наведените активности.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е дека од вкупно 4 доставени забелешки, 2 забелешки не се прифатени, една е прифатена и една забелешка е делумно прифатена. Останатите дописи претставуваат појаснување или известување за начинот на постапување и причините кои ја предизвикале определена состојба.

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

Под поимот “отпад” се подразбираат материите кои се користат во секојдневниот живот на човекот при неговото функционирање, работа и разновидни активности, кои во определено време и на определено место стануваат неупотребливи.

Управување со отпад е збир на активности, мерки и одлуки наменети за избегнување и намалување на количеството на создадениот отпад и неговото негативно влијание врз животната средина, животот и здравјето на луѓето, вклучувајќи го и постапувањето со отпадот.

Постапување со отпадот е собирање, селектирање, транспортирање, третман⁴, преработка⁵, складирање и отстранување на отпадот, вклучувајќи го и надзорот над овие операции, како и мерките за заштита на животната средина, животот и здравјето на луѓето за време на работата на објектите и на инсталациите за отстранување на отпадот и грижата за него по престанокот на нивната работа.

Современиот пристап за управување со отпадот треба да се заснова на основните начела во управувањето со отпадот, како и на основните начела на одржливото користење на природните ресурси. Клучни начела во управување со отпадот се:

- **начело на хиерархија** – го претставува редоследот на приоритети на управување со отпадот;
- **одржлив развој** – се однесува на ефикасно користење на ресурсите, намалување на количините за отпад и постапување на начин, кој придонесува за остварување на целите на одржливиот развој;



Хиерархија на управување со отпадот

⁴Третман на отпадот се механичките, физичките, термичките, хемиските или биолошките процеси, вклучувајќи го и сортирањето со кои се менуваат својствата на отпадот, со цел да се намали неговиот волумен или неговата опасна природа, да се олесни ракувањето со него или да се направи погоден за преработка.

⁵Преработка на отпадот се операциите, кои имаат за цел да се искористат употребливите материи и состојки на отпадот, а притоа ги опфаќаат постапките за повторно користење на отпадот, за рециклирање и за користење на отпадот како извор на енергија, исклучувајќи го горењето на отпадот заради негово дефинитивно отстранување.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

- **начело „загадувачот плаќа“** - создавачите или загадувачите треба целосно да ги снесат трошоците настанати за управувањето со отпадот, вклучувајќи ги и трошоците за собирање, транспортирање, третман, складирање, отстранување, превенција и мониторинг на отпадот, како и трошоците за санационите мерки за штетата која што ја предизвикал отпадот;
- **начело на блискост** - отпадот треба првенствено да биде преработен на местото каде што е создаден;
- **начело на претпазливост** - доколку, врз основа на современите научни и техничко - технолошки сознанија, се заклучи дека одредена активност или вршењето на одредена дејност при управувањето со отпадот би предизвикале штетни последици за животната средина, животот и здравјето на луѓето, ќе се преземат соодветни мерки и активности за отстранување на опасноста, пред да се добијат научни докази дека би можело да дојде до штетни последици;
- **начело на одговорност на произведувачот** - произведувачот или увозникот на производи и пакувања кои на крајот на животниот циклус на производите, создаваат отпад кој ја оптоварува животната средина се одговорни за управувањето со отпадот кој настанува како резултат на нивните дејности;
- **начело процена на животниот циклус на производот** - производителот на производи и пакувања е должен да изврши процена на нивниот животен циклус и да ги дизајнира на начин со кој ќе се овозможи повторна употреба и зголемен животен циклус, намалување на создавањето на отпад на крајот на животниот циклус и спречување на негативни влијанија врз медиумите и областите на животната средина и
- **други начела** согласно законската регулатива.

2. Национални цели

Националните цели за постапување со отпад од пакување се утврдени во член 35 од ЗУПОП и се однесуваат на количините на пакување и отпад од пакување кои РСМ треба да ги собере и преработи до крајот на 2020 година, а се утврдени како минимални или максимални вредности од тежината на различен вид на отпад⁶.

⁶ На територијата на РСМ следните количества на пакување и отпад од пакувања треба да се соберат и преработат во следниов временски рок:

а) до крајот на 2020 година минимум 60% од тежината на отпадот од пакување што е создаден на територијата на РСМ треба да се преработи со операции на обновување или со операции на енергетска преработка;

б) до крајот на 2020 година минимум 55%, а максимум 80% од тежината на отпадот од пакувања што е создаден на територијата на РСМ треба да се рециклира;

в) до крајот на 2020 година следниве количества на материјали од кои се произведува пакувањето треба да се рециклираат:

- 60% стакло,

- 60% хартија и картон,

- 50% метали и

- 15% дрво и

г) до крајот на 2018 година 22,5% пластика, имајќи ги предвид само материјалите кои се рециклираат во пластиката.

3. Законска регулатива

Управувањето со пластичниот отпад како и преземањето на сите неопходни мерки и активности за негово намалување, е уредено со европските директиви и повеќе закони и тоа:

- Директиви за отпад и за пакување и отпад од пакување на Европскиот Парламент и на Советот за отпад,
- Закон за животната средина,
- Закон за управување со отпадот ,
- Закон за управување со пакување и отпад од пакување ,
- Закон за јавна чистота,
- Закон за комуналните дејности,
- Закон за локална самоуправа.

4. Институционална рамка во ревизијата

Во системот за управување со пластичен отпад вклучени се повеќе институции и тоа: Министерството за животна средина и просторно планирање - Управата за животна средина – Сектор за отпад, Единиците на локална самоуправа, Регионални центри за управување со отпад, Јавни претпријатија, правни и физички лица основани за вршење на комунални дејности, индивидуални собирачи на отпад, преработувачи на отпад, правни лица за постапување со отпад од пакување и Државен инспекторат за животна средина.

Министерството за животна средина и просторно планирање како орган на државната управа, покрај останатите ги врши и работите што се однесуваат на следење на состојбата на животната средина, преземање мерки и активности кои се однесуваат на заштитата од штетните влијанија од отпадот, предлага мерки за третман на цврстиот отпад, издава дозволи/согласности, врши надзор кој е во негова надлежност и сл.

Управата за животна средина е орган во состав на Министерството, каде е формиран Сектор за отпад, кој треба да ги врши работите што произлегуваат од ЗУО и ЗУПОП, односно треба да врши стручни работи кои се однесуваат на заштита на природата, управувањето со отпадот, како и мониторинг над истиот.

Единиците на локална самоуправа меѓу другото се должни да управуваат со комуналниот и со друг неопасен отпад создаден на нивната територија, односно треба да се грижат за јавната чистота и за напуштениот отпад, одговорни се да го организираат селектирањето, собирањето и транспортирањето и надзорот на отпадот, да реализираат проекти и преземаат инвестициони зафати за подобрување на општата состојба со управувањето со отпадот и да постапуваат во согласност со општите правила за постапување со комуналниот и со другите видови отпад.

Регионален центар за управување со отпад треба се формира со склучување спогодба за здружување меѓу општините и Град Скопје од соодветниот регион, за поттикнување и развој на управување со отпад на регионално ниво, согласно со Стратегијата за управување со отпад.

Јавни претпријатија основани од општините и Град Скопје за вршење на комунални дејности и **правни и физички лица** на кои им е доверено вршење на комунални дејности се даватели на услуга за собирање, транспортирање и/или третман на комуналниот отпад и на другите видови неопасен отпад. За таа цел тие мора да поседуваат дозвола/и за вршење дејност – собирање и транспортирање на отпад и/или вршење дејност – складирање, третман и/или преработка на отпад.

Индивидуален собирач на отпад е физичко лице кое повремено или редовно собира и продава неопасен отпад на правно или физичко лице кое поседува дозвола за вршење на дејноста складирање, третман и/или преработка на отпад, за што треба да е евидентирано кај тоа правно или физичко лице.

Правно лице за постапување со отпад од пакување е правно лице кое презема обврски да управува со отпадот од пакување, во име и за сметка на производителот⁷ или увозникот на производи и пакувања, кои на крајот на животниот циклус претставуваат отпад настанат како резултат на нивните дејности и ја оптоварува животната средина. Ова правно лице треба да поседува дозвола за постапување со отпад од пакување, а реализираната добивка треба ја користи за исполнување на националните цели, како и за извршување на обврските за собирање, преработка или отстранување на преземената и собраната количина отпад.

Преработувач на отпад е правно или физичко лице коешто го преработува отпадот, без оглед на тоа дали го создало отпадот или преработката ја врши за трети лица. За таа цел задолжително треба да поседуваат дозвола за вршење на дејноста преработка на отпад.

Инспекциски надзор над примената на ЗУО и ЗУПОП и на прописите донесени врз основа на овие закони врши **Државниот инспекторат за животна средина** преку државните инспектори за животна средина.

5. Финансиски средства за управување со пластичен отпад

Финансирањето на областа управување со отпад, со акцент на пластичниот отпад е законски уредена и може да се анализира на државно и локално ниво и тоа:

⁷ Производител е правно или физичко лице кое пакува стоки или полни стоки во пакувања, како и произведува, увезува и/или пушта на пазар стоки спакувани во пакувања, како своја дејност, вклучувајќи го и производителот кој како краен корисник увезува спакувана стока – член 5 од ЗУПОП.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

- Согласно одредбите од ЗЖС, финансирањето и реализирањето на активностите од областа на животната средина, во кои спаѓа и управувањето со отпадот, се врши врз основа на **Годишна програма за инвестирање во животната средина**, која ја носи Владата на РСМ.
- Со одредбите од ЗУПОП, уредено е да се наплатува **надоместок за управување со отпад од пакување и надоместок за кеси за транспорт на стоки** кои претставуваат приход на Буџетот на РСМ.
- Преку реализација на проекти финансирани од Европската Унија во рамките на **Инструментите за пред пристапна помош на РСМ (IPA Instrument for Pre-accession Assistance)**.
- На локално ниво, Советите на општините и Град Скопје можат да донесат одлука за определување **надоместок за управување со отпад**, како процент од цената на извршената услуга за собирање и транспортирање на комуналниот отпад од страна на ЈКП.

II. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Целта на ревизијата на успешност е да се даде оценка дали со пластичниот отпад се управува на начин кој овозможува негово ефикасно и ефективно постапување во насока на намалување на количината на отпад, постигнување на националните цели за негово рециклирање и целосно почитување на начелата за животна средина и за управување со отпадот.

Ефектите од мерките и активностите кои се преземени и треба да бидат преземени во наредниот период, по дадените препораки од страна на ревизијата меѓу другото ќе обезбедат:

- донесување на стратешки, плански и програмски документи, кои ќе обезбедат насоки за превенцијата од создавање на пластичен отпад и негова преработка;
- воспоставување интегриран и функционален систем за враќање, селектирање, собирање, транспортирање и преработка на пластичниот отпад кои во целост се темели на начелата: „одржлив развој“, „блискост“, „претпазливост“ и „одговорност на производителот“;
- воспоставување на системи за повторна употреба и рециклирање и постигнување напредок во однос на утврдената национална цел за рециклирање;
- стимулирање промени кај производителите на пакувања со цел да изнајде нов дизајн и/или материјал за изработка на пакувањата, со кои ќе се постигне рационално и одржливо користење на обновливите ресурси и полесна преработка;
- намалување на количината на создаден пластичен отпад, како прв чекор кон создавање општество со „0“ отпад;
- примена на начелото „загадувачот плаќа“ и постигнување на финансиска и материјално – техничка стабилност во областа;
- воспоставување на мониторинг и зголемен број на надзорните активности со кои ќе се овозможи навремено откривање и санирање на можните штетни последици од пластичниот отпад;
- навремено и точно евидентирање и известување за состојбите со отпадот и
- развивање на стратешки пристап за подигнување на нивото на јавна свест за штетните последици кои произлегуваат од несоодветното постапување со пластичниот отпад.

1.2. Ревизијата на успешност на тема: „Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“ е извршена согласно Годишната програма за работа на ДЗР за 2020 година. Оваа ревизија на успешност е дел од кооперативна ревизија која

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

се спроведува во координација со други врховни ревизорски институции. Иницијатор за спроведување на ревизијата е EUROSAI WGEA.

Целта на ревизијата е да се даде одговор на прашањето: „Дали со пластичниот отпад се управува на начин кој овозможува негово намалување и постигнување на поставените цели?“

1.3. Ревизорските активности кои ревизорскиот тим ги спроведе во субјектите опфатени со ревизијата беа насочени кон повеќе области и тоа како што следува:

- Правна рамка за управување со пластичен отпад;
- Управување со пластичен отпад и
- Мониторинг и надзор.

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ревизијата на успешност беа опфатени следните субјекти:

- Министерство за животна средина и просторно планирање – Управа за животна средина - Сектор за отпад, како и Сектор за финансиски прашања и Сектор - Македонскиот информативен центар за животна средина во рамките на Министерството;
- Плански региони во РСМ – Скопски, Вардарски, Североисточен, Источен, Југоисточен, Полошки, Југозападен и Пелагониски;
- Општини: Град Скопје, Битола, Велес, Кавадарци, Кичево, Кочани, Куманово, Охрид, Прилеп, Струга, Струмица, Тетово и Штип;
- Јавни комунални претпријатија во Град Скопје, Битола, Велес, Кавадарци, Кичево, Кочани, Куманово, Охрид, Прилеп, Струга, Струмица, Тетово и Штип;
- Колективни постапувачи: Пакомак ДОО Скопје, Еуро - екопак ДОО Скопје, Ецопацкинк ДОО Тетово и АЛПАК-ЕКО ДОО Скопје;
- Преработувачи на отпад: Агропал - Компани ДОО Тетово, Уно Продукт ДООЕЛ Куманово, Павор ДООЕЛ Велес и Гринтех МК ДООЕЛ Скопје;
- Државен инспекторат за животна средина;
- Државен завод за статистика на РСМ;
- Министерство за финансии - Царинска управа на РСМ,
- Централен регистар на РСМ и
- ЈП депонија Дрисла Скопје.

2.2. При изборот на општините и ЈКП кои беа вклучени во примерокот за ревизија, користени се податоци за број на население и индекс на создаден отпад во година, изразен во тони (t/a), кои се преземени од Регионалните планови за управување со отпад. Податоците за број на население, се преземени од официјалниот попис спроведен во РСМ во 2002 година или во одредени случаи каде немало таков податок, истиот претставува изведена категорија, според проценка направена од ДЗС. Ревизијата е спроведена во општини и ЈКП каде

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

овие параметри се најголеми, при тоа водејќи грижа да бидат опфатени претставници од сите региони. Во следниот табеларен преглед даден е приказ на избраните општини и ЈКП основани од нив, според структура на наведените параметри:

р.бр	општини	број на население	индекс на создавање на отпад (t/a)	региони
1	Град Скопје	503.060	139.802	Скопски
2	Битола	95.456	32.227	Пелагониски регион
3	Велес	55.082	14.415	Вардарски регион
4	Кавадарци	38.767	13.332	Вардарски регион
5	Кичево	56.734	12.197	Југозападен регион
6	Кочани	38.058	8.906	Источен регион
7	Куманово	108.048	25.167	Североисточен регион
8	Охрид	55.749	18.886	Југозападен регион
9	Прилеп	76.768	24.967	Пелагониски регион
10	Струга	63.376	11.352	Југозападен регион
11	Струмица	56.663	17.807	Југоисточен регион
12	Тетово	92.360	37.167	Полошки регион
13	Штип	48.578	10.688	Источен регион
Вкупно примерок		1.288.699	366.913	
Вкупно население		2.005.960	550.529	
Опфат %		64,2	66,6	

2.3. Со ревизијата на успешност опфативме период започнувајќи од 2017 до 2019 година, при што по потреба беше опфатен и претходен период како и период до денот на изготвување на овој извештај. Проширување на временскиот период произлезе од потребата за согледување на:

- трендот на наплатени надоместоци за управување со отпад од пакување и кеси за транспорт на стоки и
- моменталната состојба за управување со пластичен отпад и објективно информирање.

2.4. При спроведување на ревизијата на успешност имавме ограничување и отежната комуникација во добивање на повратни информации, одговори и документација, поради пандемијата предизвикана од страна на Корона вирусот – COVID-19.

Општина Кичево, ЈКП од Кичево и Пелагониски плански регион не одговорија на доставените прашалници, а дел од субјектите не обезбедија докази по дадените одговори. Еден правен субјект кој врши преработка на пластичен отпад, не достави одговор на прашалникот, иако остваривме работна средба.

3. Методологија

- 3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во РСМ при вршењето на државната ревизија.
- 3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.
- 3.3. Оваа ревизијата на успешност преставува објективна и систематска проверка на докази за обезбедување на независна проценка на ефективноста и ефикасноста на активностите преземени од страна на надлежните институции за управување со пластичниот отпад со цел негово намалување, натамошно користење преку преработка и добивање на полу суровини, суровини и/или готови производи, постигнување на националните цели за рециклирање, целосно почитување на начелата за животна средина и отпад, а со тоа и обезбедување заштита на животната средина.
- 3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за зголемување на ефективноста и ефикасноста на политиките, мерките и активностите во областа на управување со пластичниот отпад, соочување со слабостите на целокупниот систем за постапување со отпад и изнаоѓање начин за воспоставување современиот пристап за управување, заснован на основните начела во управувањето со отпадот и на одржливото користење на природните ресурси.
- 3.5. При вршење на ревизијата го следиме пристапот насочен кон резултатите – анализа и испитување на законски, подзаконски акти, стратешки документи, програми, планови, извештаи, договори, дозволи, финансиски документи и други акти во однос на ефикасноста и ефективноста поврзувајќи ги со ревизорските критериуми. Заклучоците се дефинирани како отстапувања од поставените критериуми односно се дава одговор за степенот на реализација на целите. Истовремено, применуваме проблемски-ориентиран пристап, со кој се проверуваат, потврдуваат и анализираат причините за определени проблеми или отстапувања од утврдени критериуми, како и верификација и анализа на проблемите.
Ревизорскиот пристап ја утврдува природата на ревизијата која треба да се направи, дефинирајќи ги потребното знаење, информации и податоци кои треба да се обезбедат и анализираат, како и ревизорските постапки кои треба да се спроведат.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

- 3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки, користени се следните техники:
- проучување на законската регулатива од областа предмет на ревизија;
 - разговори/интервјуа со лица релевантни за темата на ревизијата;
 - истражување со прашалници;
 - проверка на документација;
 - физичко набљудување/фотографирање;
 - анализа на податоци и
 - интернет истражување.
- 3.7. Ревизијата на успешност е извршена (со прекини) во периодот од 12.02.2020 до 05.09.2020 година, од тим на Државниот завод за ревизија.
- 3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 10.11.2020 година.
Од страна на дел од одговорните лица на субјектите опфатени со ревизијата, добиени се мислење, известување и забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, истите се разгледани и констатирано е дека од вкупно 4 доставени забелешки, 2 забелешки не се прифатени, една е прифатена и една забелешка е делумно прифатена. Останатите дописи претставуваат појаснување или известување за начинот на постапување и причините кои ја предизвикале определена состојба.
- 3.9. Прелиминарното истражување е спроведено со прекини во период од 12.02.2020 до 10.05.2020 година во Министерство за животна средина и просторно планирање – Управа за животна средина - Сектор отпад. При тоа, како значајни области и ризици ги утврдивме следните:

Област 1 – Правна рамка за управување со пластичен отпад

Значајни плански и програмски документи кои се основ за воспоставување на интегриран систем за управување со пластичен отпад да не се донесени или се со изминат рок на важност.

Област 2 –Управување со пластичен отпад

Не е воспоставен функционален систем за селектирање на пластичниот отпад, поради што е оневозможено ефективно управување и постапување со пластичниот отпад.

Постои ниско ниво на преработка на пластичниот отпад (рециклирање, повторна употреба), поради што количината на создаден пластичен отпад не се намалува.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

Отсуството на современа инфраструктура за постапување со отпадот не овозможува ефикасно управување со истиот.

Постои ризик од нецелосна и ненавремена наплата на надоместоците од управување и постапување со пластичен отпад во Буџетот на РСМ.

Област 3 – Мониторинг и надзор

Не е воспоставена државна и локална мрежа на мониторинг на системот за управување со пластичен отпад, поради што е оневозможено континуирано следење на состојбата со отпадот и навремено преземање мерки за заштита во случај на опасност.

Недоволна застапеност на надзорните активности над примената на законите и прописите и на инспекцискиот надзор над управувањето со пластичниот отпад на државно и локално ниво.

Слабости во начинот на евидентирање и информирање од аспект на сеопфатност, навременост и ажурност, што претставува можност за погрешни прикажувања на општата состојба во врска со управувањето со пластичниот отпад.

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1. Правна рамка за управување со пластичен отпад

Законот за управување со отпад⁸ е донесен во 2004 година, а во неговите одредби се имплементирани европските директиви за отпад и депонии од 1975 и 1999 година⁹. Во 2006 и 2008 година донесени се измените и дополнувањата на директивата за отпад¹⁰, но истите не се воведени во законските одредби. Имајќи ја предвид важноста и потребата од подобрување на важечкиот ЗУО и негово усогласување со европските директиви, Министерство за животна средина и просторно планирање подготви нов закон кој е делумно усогласен со последните измени на директивата од 2008 година и се чека негово усвојување.

Законот за управување со пакување и отпад од пакување¹¹ е усогласен со европската директива за пакувања и отпад од пакувања од 1994 година¹². Оваа директива е повеќепати изменета¹³, а во текот на 2018 година донесена е нова директива¹⁴, која е причина за изготвување на нов ЗУПОП кој се уште не е усвоен.

1.1. Плански и програмски документи

Законската регулатива со која се уредува управувањето со отпад и отпад од пакување, предвидува донесување на стратегија и повеќе плански и програмски документи на државно, регионално и локално ниво. Во насока на градење на интегриран систем на управување со отпад, документите на регионално и локално ниво, треба да бидат усогласени со целите и активностите определени во стратегијата, планските и програмски документи на национално ниво, како и меѓусебно. Во следниот графички приказ претставени се сите плански и програмски документи за управување со отпад и отпад од пакување кои надлежните институции, правни и физички лица треба да ги донесат, како и периодот на нивна важност:

⁸ ЗУО „Службен весник на РМ“ бр. 68/04, 71/04, 107/07, 102/08, 143/08, 82/09, 124/10, 51/11, 123/12, 147/13, 163/13, 27/14 од Законот за изменување и дополнување на Кривичниот законик, 51/15, 146/15, 156/15, 192/15, 39/16, 63/16.

⁹ Европски директиви за : отпад 75/442/ЕЕС од 15.07.1975 година (вон сила) и депонии 1999/31/ЕС од 26.04.1999 година.

¹⁰ Промени на европски директиви за отпад 2006/12/ЕС од 05.04.2006 година и 2008/98/ЕС од 19.11.2008 година.

¹¹ ЗУПОП „Службен весник на РМ“ бр. 161/09, 17/11, 47/11, 136/11, 6/12, 39/12, 163/13, 146/15, 39/16.

¹² Европска директива за пакувања и отпад од пакувања 94/62/ЕС од 20.12.1994 година.

¹³ Промени на европски директиви за пакувања и отпад од пакувања 2004/12/ЕС од 18.02.2004 година, 2005/20/ЕС од 09.03.2005 година, 2009/21/ЕС од 23.04.2009 година, 2013/2/ЕС од 07.02.2013 година и 2015/720/ЕС од 29.04.2015 година.

¹⁴ Европска директива за пакувања и отпад од пакувања 2018/852 од 30.05.2018 година.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**



Шема на законска регулатива

Од спроведената анализа за донесените национални документи, констатиравме дека не се донесени:

- **Национален акционен план за животна средина** со кој би се опфатиле општи среднорочни и долгорочни мерки за заштита и управување со животната средина и здравјето на луѓето, насоки за управување со отпадот, активности за подигање на јавната свест и други мерки и активности;
- **План за управување со отпад на РСМ** кој ќе обезбеди реализација на Стратегијата за управување со отпад на РСМ, пропишаните национални цели и насоките за постапување при управување со отпадот. Последно донесениот Национален план за управување со отпад на РСМ се однесувал на период 2006-2015 година;
- **Програма за управување со отпад на РСМ** со која треба да се определат конкретни мерки и активности за спроведување на Планот за управување со отпад на РСМ, изворите на нивно финансирање како и инструментите за спроведување на програмите за управување со отпадот. Оваа Програма треба да е усогласена со плановите на локално ниво, како и програмите кои ги изработуваат правните и физички лица кои управуваат со отпад;

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“**

- Програма за управување со отпад од пакување со која би се обезбедило постигнување на националните цели за постапување со отпад од пакување. Таа треба да содржи информации за количината и видот на отпадот од пакување што се/ќе се создава во РСМ, мерки за превенција и поттикнување на собирањето, селектирањето, преработка и отстранување на отпад од пакување, економски мерки, мерки за подигање на јавната свест и друго.

Ревизијата констатира дека, до крајот на тековната година истекува важноста на Стратегијата за управување со отпад 2008-2020 година, донесена од страна на Владата на РСМ. Со овој стратешки документ се определени основните насоки и долгорочните потреби за управување со сите видови отпад, како и мерките за подобрување на општата состојба во оваа област.

Надлежните вработени во Министерството информираа дека изготвен е нов План за управување со отпад на РСМ 2020 – 2030 година, но истиот до периодот на завршување на ревизијата не е усвоен.

Со ревизијата спроведена во општините и Градот Скопје, во однос на донесените плански и програмски документи го констатиравме следното:

- Во отсуство на План за управување со отпадот во РСМ, активностите во плановите за управување со отпад на општините и Град Скопје¹⁵ се изготвени согласно последниот Национален план за управување со отпад на РМ 2006-2015 година, а во Решенијата за нивно одобрување од страна на Министерството е наведена обврска за нивно ревидирање по донесување на новиот Национален план за управување со отпад.

Со извршениот увид во евиденцијата со која располага Министерството за периодот 2017-2019 година утврдивме дека од вкупно 71 општина, План за управување со отпад имаат донесено 30, 27 општини немаат изготвено план за овој период, додека 14 општини имаат план, но не за сите години од наведениот период.



Донесени Планови за управување со отпад од општините

¹⁵ Плановите за управување со отпад на општините и Град Скопје се донесува за период не помал од три години, а не подолг од шест години (член 18 став 2 од ЗУО)

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

Во Прилог бр.1 прашање бр.1 прикажана е анализата на одговорите добиени од општините кои се опфатени со ревизијата.

- Од спроведените ревизии во 11 општини и Град Скопје утврдивме дека во периодот 2017 – 2019 година, нецелосно е постапено по законските обврски кои се однесуваат на донесување на:
 - Програми за управување со отпад;
 - Акти со кои треба да се пропишат посебните правила за постапување со комунален и друг вид неопасен отпад (во кој спаѓа и пластичниот отпад) на територија под надлежност на соодветната општина и
 - Акти во кој треба да се регулира селектирањето, собирањето и транспортирањето на комуналниот отпад.

Подетални информации за наведените состојби се прикажани во Прилог бр.1 прашање бр.2, 3 и 4.

Согласно одредбите од ЗУО, правните и физички лица кои во текот на една календарска година во вршењето на својата дејност создаваат повеќе од 200 kg опасен отпад и/или повеќе од 150 t неопасен отпад (во кој спаѓа и пластичниот отпад) се должни да изготват и да реализираат **Програма за управување со отпадот**. Оваа програма треба да е усогласена со повеќе плански и програмски документи (Планот и Програмата за управување со отпадот на РСМ и Планот за управување со отпад на општината) и истата треба да се доставува до Министерството и општините и Град Скопје. Слична обврска имаат и производителите на пакувања и производителите кои на годишно ниво имаат производство или користат пакување кое е поголемо од 30t и се должни да изготват **Програма за спречување и превенција на создавање на отпад од пакување**.

Со ревизијата констатиравме дека Министерството не располага со податоци за вкупниот број на правни и физички лица кои спаѓаат во категории кои создаваат неопасен отпад над 150t и произведуваат и користат пакување кое е поголемо од 30t, поради што не е можно да се потврди колкав број ја/не ја почитувале законската обврска за изготвување на наведените програми.

Во Прилог бр.1 прашање бр.5 презентирани се добиените одговори од општините и Град Скопје за доставените Програми за управување со отпад од правните и физички лица.

Како можни причини поради кои не се донесени наведените плански и програмски документи и други акти се наведуваат недостатокот на кадровски капацитети и обемните активности кои се потребни за нивно донесување, усогласување, имплементација и следење.

Отсуството на плански, програмски документи и значајни акти за управување со отпад, не овозможува целосно уредување и имплементирање на активностите за воспоставување на интегриран систем за управување со пластичен отпад и постигнување на законски определените цели. Поради тоа, не е можно да се следат

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

и споредуваат преземените активности на различно ниво на управување, ниту соодветно да се информира.

Во тек се активности за донесување на нови ЗУО и ЗУПОП, со кои не е предвидено донесување на Програма за управување со отпад во РСМ, Програма за управување со отпад од пакување, Планови и Програми за управување со отпад на локално ниво, а поголемо значење е дадено на Регионалните планови за управување со отпад. Исто така, не е предвидена обврска за донесување на Програма за спречување и превенција на создавање на отпад од пакување од страна на производителите и производителите на пакувања, додека воведена е нова обврска за донесување на посебен План за спречување на создавање на отпад од страна на Министерството.

1.2. Регионално управување со отпад

Појавата и развојот на регионално управување со отпад треба да започне со донесување на Одлука за склучување на спогодба за здружување¹⁶ од страна на Советите на општините и Град Скопје, а понатаму и формирање на меѓуопштински одбори за управување со отпад¹⁷. По склучување на спогодбите за здружување треба да се основаат Регионални центри за управување со отпад со својство на правно лице, поединечно за секој регион за управување со отпад¹⁸. Една од многубројните активности на регионалните центри за управување со отпад е изготвување на Регионални планови за управување со отпад.



Плански региони во РСМ

Информациите за состојбите во однос на регионално управување со отпад се обезбедени од страна на Центрите за развој на планските региони формирани согласно Законот за рамномерен регионален развој, Министерството, општините опфатени со ревизијата и Град Скопје, а се прикажани подетално во Прилог бр.2.. При тоа, констатиравме дека во различен период отпочнати се активности за формирање на меѓуопштински одбори за управување со отпад, основани се две јавни претпријатија за регионално управување со отпад (во Источниот, Североисточниот

¹⁶ Одлука за склучување на спогодба за здружување за воспоставување на систем за управување со отпад на регионално ниво од страна на Советите на општините и Градот Скопје од соодветниот регион за управување со отпад.

¹⁷ Член 23-а и член 23-б од ЗУО

¹⁸ Член 23-д од ЗУО

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

регион и општина Свети Николе¹⁹ и Полошкиот регион²⁰), но не се формирани регионални центри за управување со отпад.

Независно што не се формирани регионални центри за управување со отпад, во периодот 2014 – 2020 година, во рамките на проекти финансирани со средства од ИПА 1 Програмата, изготвени и усвоени се Регионалните планови за управување со отпад. Констатиравме дека плановите изобилуваат со податоци и анализи и претставуваат солидна основа за воспоставување интегриран систем за управување со отпад, но до периодот на вршење на ревизијата истите не се соодветно применети.

Отсуство на регионално управување со отпад не овозможува поголема контрола во делот на: селектирање, собирање и транспортирање на пластичен отпад, негово создавање, намалување на количините кои се депонираат, а зголемување на операциите за третман и преработка на пластичен отпад. Следствено, сето ова има влијание врз процесот на развивање на циркуларна економија.

Со одредбите од новиот ЗУО, кој се уште не е усвоен, предвидено е наместо регионални центри за управување со отпад со својство на правно лице, во рамките на Центарот за развој на секој плански регион да се формира Организациона единица за регионално управување со отпад.

1.3. Комисија за управување со отпад од пакување

Заради следење на состојбата за управувањето со отпадот од пакување во државата, Владата на РСМ формира Комисија за управување со отпад од пакување, со која претседава министерот за животна средина и просторно планирање. Ова комисија меѓу другото разгледува и дава мислења кои се однесуваат на:

- Националните цели за постапување со отпад од пакување;
- Програмата за управување со отпад од пакување;
- Состојбата во управувањето со отпадот од пакување и
- Предлага мерки за спречување и намалување на количината на отпад од пакување, поттикнување на собирањето, преработката и отстранувањето на отпадот од пакување.

¹⁹ Одлука бр. 08-6235/1 од 28 ноември 2019 година донесена од страна на Советот на општина Штип за основање на ЈП „Депонија Мечкуевци“ – Свети Николе.

²⁰ Одлуки на советите на општините : Боговиње бр.16-2544/17 од 30.12.2019 год., Брвеница бр.16-2544/17 од 30.12.2019 год., Гостивар бр.08-2883/1 од 26.12.2019 год., Јегуновце бр.08-60/3 од 15.01.2020 год., Маврово бр.08-431/13 од 20.12.2019 год., Теарце бр.13-1776/1 од 26.12.2019 год., Тетово бр.08-12046/10 од 26.12.2019 год., Врапчиште бр.09-123/1 од 24.01.2020 год., Желино бр.08-1540/9 од 30.12.2019 год. За основање на ЈП „Русино Полог“.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

Заради постепено постигнување на националните цели за постапување со отпад од пакување, Владата на РСМ по предлог на министерот, а претходно усогласено со Комисијата, треба да ги утврдува годишните национални цели, кои по потреба може да бидат ревидирани.

Од особена важност е определување на остварливи годишни национални цели за постапување со отпад од пакување. Овие цели овозможуваат објективно проценување на напредокот на државата, а истите Управата треба да ги користи при оценување на успешноста во постапувањето со отпадот од страна на колективните постапувачи.

Со ревизијата утврдивме дека, последна одржана седница на Комисијата²¹ била во декември 2014 година, кога меѓу другото бил донесен предлог за една од националните цели за постапување со отпад од пакување за периодот 2015 – 2020 година, која се однесува на тежината на отпад од пакување кој треба да се преработи со операции на обновување или со енергетска преработка. Иако, на оваа седница Комисијата донела заклучок, најдоцна до крајот на јануари 2015 година, да се достави Информација до Владата на РСМ, со предлог за прифаќање на националната цел, истата не била усвоена.

Во текот на месец мај 2019 година формирана е нова Комисија²² која до периодот на известување нема одржана ниту една седница.

Наведените состојби укажуваат дека Комисијата подолг временски период немала работни активности, поради што не придонела за следење на состојбите во управувањето со отпадот од пакување, не се предложени мерки за негово намалување и не се дефинирани годишни национални цели за постепено постигнување на националните цели дефинирани со директивите.

Со предлог ЗУПОП е предвидено годишните цели за собирање, рециклирање и преработка да ги утврдува министерот за животна средина и просторно планирање, при што не е предвидено формирање на Комисија како советодавно тело.

2. Управување со пластичен отпад

2.1. Селектирање на пластичниот отпад

Селекцијата на отпадот е секојдневна навика и начин на однесување кај луѓето во развиените општества. Правилната селекција овозможува да се намали количината на отпад кој завршува на депониите, се заштедуваат ресурси со натамошна преработка на отпадот (рециклирање и повторна употреба), претставува можност за

²¹ Формирана со Одлука на Владата на РСМ бр.43-168/1 од 27.01.2014 година

²² Одлука на Владата на РСМ бр.45-2015/1 од 08.05.2019 година

Конечен извештај од ревизија на успешност “Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”

остварување на економско-финансиска корист²³ и се заштитува животната средина. Пластичниот отпад може лесно да се одвои од вкупниот отпад и е погоден за селекција. Селектирањето на пластичниот отпад е првиот чекор кој води кон воспоставување на интегриран систем за управување и постапување со пластичен отпад.

Создавачот и/или поседувачот на отпад пред да пристапи кон негово отстранување должен е отпадот да го селектира и класифицира во согласност со Листата на видовите отпад. Селективното собирање на комуналниот отпад, претставува јавна услуга од локално значење, поради што градоначалниците на општините и Град Скопје, преку



Во садот со жолта боја се селектира пластичен отпад

ЈКП, се должни да се грижат за исполнување на оваа обврска. ЈКП, меѓу другото се должни да постават садови за селектирање на комуналниот отпад, кои за различни видови на отпад треба да бидат во различна боја и соодветно обележани. Во системот за селекција на отпад се вклучени и колективните постапувачи кои имаат законска обврска реализираната добивка да ја користи за редовно преземање на отпадот од пакување кој е комунален отпад и да обезбедат негова повторна употреба, преработка или отстранување²⁴.

Со ревизијата спроведена во општините и Град Скопје, ЈКП и колективните постапувачи утврдивме дека, во РСМ постои низок степенот на примарна и секундарна селекција²⁵ на отпад, што неповолно се одразува на ефективното управување и постапување со пластичниот отпад. Во руралните средини скоро и да не постои селекција на отпад. Недоволната ликвидност на ЈКП, е една од причините за намалените инвестиции во соодветна опрема за селектирање и третман на отпадот, па затоа главно се собира мешан отпад, кој се депонира на општинските

²³ Согласно член 32-а од ЗУО, дозволена е трговија со неопасен отпад, доколку правното или физичкото лице поседува дозвола за вршење на дејноста складирање, третман и/или преработка на отпад, но и во случај кога не поседува дозвола, но располага со неопасен отпад кој потекнува од сопствено производство, оштетена и употребена сопствена опрема и продажба од страна на индивидуални собирачи на отпад, доколку купувачите ја поседуваат наведената дозвола.

²⁴ Член 20 став 2 од ЗУПОП

²⁵ Примарна селекција-селектирањето на употребливите состојки на комуналниот отпад на местото на неговото создавање (индивидуални домаќинства и правни лица).

Секундарна селекција-мешаниот отпадот што се собира во садовите за комунален отпад се селектира на неколку фракции: ПЕТ-амбалажа, хартија, лименки и стакло, по што истиот е предвиден за понатамошна преработка и рециклирање.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

депонии. Недоволна застапеност на садовите за селектирање на отпад е присутна и во јавните објекти.

Во Прилог бр.3 даден е табеларен приказ за бројот на садови за селекција на пластичен отпад со кои располагаат ЈКП опфатени со ревизијата. При тоа констатиравме дека, со исклучок на ЈКП во Прилеп, бројот на садови е незначителен во однос на бројот на жители и индексот на создаден отпад.

Во Прилог бр.5 прикажани се остварените приходи и резултатот од работењето на крајот на годината кај колективните постапувачи, како и вкупниот број садови за селекција обезбедени од нивна страна. При тоа, констатиравме дека не е пропишан начинот на распределба на остварените приходи, ниту постојат ограничување во однос на трошењето на средствата. Истовремено, не утврдивме логична поврзаност помеѓу остварените приходи, резултатот од работењето и вложувањата во опрема од страна на различни колективни постапувачи.

Секундарната селекција на отпад во РСМ речиси не функционира. Општините и ЈКП не располагаат со инфраструктура која овозможува собраниот мешан комунален отпад од контејнерите (влажна фракција)²⁶ да се селектира. Во ретки случаи, кога се собира отпадот од пакување (сува фракција)²⁷, ЈКП прават секундарна селекција, која најчесто се врши мануелно. Ревизијата утврди дека Општина Прилеп е еден од ретките градови во РСМ каде успешно се применува примарната селекција на отпадот, а веќе подолго време во подготовка е изградба на хала за секундарна селекција. Во 2013 година, ЈКП во Прилеп, преку проект, започнало изградба на Центар за секундарна селекција за што до крајот на 2017 година исплатени се вкупно 23.906 илјади денари, по што градењето е прекинато. За доизградба на Центарот се потребни уште околу 27.000 илјади денари.

Нефункционалната селекција доведува до мала количина на собран пластичен отпад. Во Прилог бр.6 прикажани се добиени податоци за собран пластичен отпад од колективните постапувачи и ЈКП. Најголем дел од собраниот пластичен отпад е резултат на преземените активности од колективните постапувачи и неформалниот сектор (уличните собирачи). Ревизијата анализираше неколку можни причини поради кои не е воспоставен функционален систем за селекција и тоа:

- Иако во законската регулатива од областа на урбанистичкото планирање²⁸ постојат одредби кои укажуваат на потребата од инфраструктура за собирање и обработка на комуналниот отпад, сепак во пракса недостасува акт со кој би се определил бројот и видот на потребните организационо технички средства,

²⁶ Влажна фракција – преовладува биоразградлив отпад

²⁷ Сува фракција – преовладува отпад од пакување

²⁸ Закон за просторно и урбанистичко планирање “Службен весник на РМ 199/14, 44/15, 193/15, 31/16, 163/16, 90/17, 64/18, 168/18” важел до февруари 2020, по што е донесен нов Закон за урбанистичко планирање “Службен весник на РМ 32/2020”

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

вклучувајќи ги садовите за селекција на отпад и специјализираните возила. Начинот на определување на нивниот број зависи од бројот на жители и густината на населението, создавачи на отпад, просечните количини на создавање на отпад во одредена област, просторно – географскиот распоред, состојбата на патната мрежа и слични параметри. Добиените одговори од општините и Град Скопје, ЈКП и колективните постапувачи за степенот на покриеност на територијата на државата со садови за селекција на отпад, укажуваат на можни проблеми од нивно поставување во услови кога во деталниот урбанистички план не е планиран простор за нивно поставување;

- ЈКП, општините и Град Скопје не се технички и организационо подготвени и не располагаат со потребните финансиски средства за обезбедување на примарна и секундарна селекција на отпад на територијата под нивна надлежност;
- Недоволен број на садови за селектирање обезбедени од распределбата на приходите кои ги остваруваат колективните постапувачи и
- Ниската свест кај населението за потребата и придобивките од воспоставување на систем за селекција на отпад.

Во текот на ревизијата, како новитет во областа, добивме информации од колективен постапувач дека се планираат активности за воведување на вендинг машини за конвертирање на пластична амбалажа, кои ќе работат на принцип да се добијат „зелени поени“, со кои ќе може да се набави билет за јавен превоз, културен настан или ќе му овозможи на граѓанинот да плаќа сметката за комунален отпад со пониска вредност.

Со ревизијата констатиравме дека на селекцијата, како еден од факторите за воспоставување на интегриран систем за постапување со пластичен отпад, не и се посветува потребното внимание, поради што најголем дел од отпадот завршува на депонија. Воспоставениот систем на селекција на отпадот е нефункционален, не обезбедува ефективна примарна и секундарна селекција, поради што не е можна и натамошна преработка на пластичниот отпад. Потребни се значителни системски промени за нејзино поттикнување, финансиски инвестиции за набавка на садови за селекција кај домаќинствата, правните лица, јавните објекти, како и опрема за секундарна селекција кај ЈКП. Кон ова се надоврзува и потребата од зголемување на јавната свест за ефектите кои се постигнуваат со селекција на пластичниот отпад и за штетите врз животната средина и здравјето на луѓето доколку истата не постои.

2.2. Неформален сектор

Неформален сектор за собирање на отпад во РСМ претставува социјална група од неколку илјади граѓани, вклучувајќи и деца, кои собираат и вреднуваат делови од отпад преку активности кои не се организирани и подржани. Тие иако имаат голема улога во селектирањето на пластичниот отпад, работат во исклучително лоши услови кои претставуваат ризик по нивното здравје, а често пати зад себе оставаат искршени садови и расфрлани остатоци од комунален отпад. Селектираниот пластичен отпад директно го продаваат на преработувачите и постои ризик тој отпад да остане невидентиран.



Од страна на општините и Град Скопје во повеќе наврати биле иницирани и организирани проекти со цел формализирање на неформалните собирачи преку подигнување на нивната свест и нивна инклузија во системот за управување со отпад. На овој начин биле направени обиди за нивно вработување во ЈКП, обезбедување здравствено и социјално осигурување, редовно образование за нивните децата, но и безбедност и здравје при работа. „Неформален сектор во собирање на отпад“ е честа тема на бројни организирани советувања и состаноци организирани од колективните постапувачи, Министерството и општините. Поради стравот да не ги изгубат своите права на парична помош од социјална заштита, обидите за легализирање на работата на неформалниот сектор најчесто останале неуспешни.

Од содржината на студијата за „Вклучување на неформалниот сектор во одржлив систем за управување на отпадот како можност за вработување и за социјално вклучување на ранливите групи“²⁹, дојдовме до сознанија дека во постојниот систем, неформалните собирачи на отпад во РСМ се поактивни и поефективни во активностите за собирање, селектирање и искористување на отпадот како ресурс, во споредба со формалниот сектор. Студијата покажала дека начинот на кој се одвива неформалното дејствување на собирачите на отпад има повеќе придобивки, отколку трошоци за нашето општество. Заклучокот на студијата е дека овие

²⁹ https://www.financethink.mk/wp-content/uploads/2018/01/InformalSector_Waste_Final_MK.pdf

Студија е подготвена во рамки на проектот “FISCAS+ :Фискалната транспарентност и одговорност ги подобрува политиките во областите на квалитет на живот, образование и здравство” финансиран од Владата на Обединето Кралство, со поддршка на Британската амбасада Скопје.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

придобивки би биле поголеми доколку секторот би се формализирал и интегрирал во целокупниот систем за управување со отпад.

Со ревизијата констатиравме дека во законската регулатива, неформалниот сектор речиси да не е спомнат, освен во делот за нивно евидентирање како вршители на трговија со отпад. Не се разгледани можности за нивно формализирање и организирање преку социјално претпријатие или јавно приватно партнерство, со што би им се обезбедило стабилен приход и легализирање на нивните активности. На ваков начин, истовремено би се постигнало намалување на количеството на создаден отпад кој завршува на депонија, зголемување на преработениот отпад и воопшто обезбедување почиста животна средина.

2.3. Дозволи

При постапувањето со пластичен отпад, а во насока на заштита на животната средина и здравјето на луѓето, Министерството е надлежно за издавање на неколку видови дозволи на правни и физички лица. Видовите и бројот на издадени дозволи во периодот 2017 – 2019 година се прикажани во следниот табеларен преглед:

видови дозволи/согласности	број на издадени дозволи		
	2017	2018	2019
за вршење дејност собирање и за транспортирање на комуналниот отпад и на другите видови неопасен отпад	50	45	37
за вршење на дејноста складирање, третман и/или преработка на отпад	38	48	35
постапување со отпад од пакување и	1	1	0
увоз, извоз и транзит на отпад	164	105	210

Ревизијата изврши увид во начинот на издавање на дозволите при што ги констатираше следните состојби:

- Во периодот 2017-2019 година Министерството има издадено дозволи за вршење на дејност складирање и третман, но не и дозволи за вршење на дејност преработка на отпад, иако во пракса дел од правните лица вршат негова преработка. Ваквиот начин на постапување не дава јасна слика за бројот на правни лица кои можат да ја вршат дејноста – преработка на отпад, ниту пак обезбедува сигурност дека тие што веќе ја вршат дејноста, постапуваат во насока на заштита на животната средина и намалување на загадувањето.

Со предлог ЗУО, предвидено е за правните лица/трговци поединци кои се занимаваат со: собирање и транспортирање на неопасен отпад, складирање на отпад и преработка или рециклирање на отпад во стационарни или

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

мобилни постројки да се издаваат дозволи за вршење дејност управување со отпад.

- Кон барањето за добивање на дозвола за вршење дејност складирање, третман и/или преработка на отпад се приложува решение за одобрување на Студијата за оценка на влијание врз животната средина или одобрение на Елаборатот за заштита на животната средина³⁰. Ревизијата констатира дека во законската регулатива не се пропишани одредби за неопходен теренски увид од страна на стручен тим на Министерството пред одобрување на содржината на овие документи, дотолку повеќе што со измените на законот³¹ во 2015 година укината е и обврската на ДИЖС за задолжителен теренски увид. Увид на самото место се врши од страна на вработени во Министерството, но само од аспект на исполнетоста на минимално - техничките услови за добивање на дозволата. Тие информираа дека отсуството на кадар и соодветна техничка опрема се дополнителни причини кои го оневозможуваат теренскиот увид. Поради отсуство на увид, може да се пропушти да се укаже за потребата од поседување на Б-интегрирана еколошка дозвола кај определени инсталации, како и да не се спречи евентуална промена (проширување) на дејноста од страна на правните лица, кои имаат влијание врз животната средина.

Со предлог ЗУО предвидено е Управата, пред издавање на дозволата за вршење на дејност на управување, да изврши увид на самото место и за истиот да изготви записник. Доколку утврди дека начинот на вршење на дејноста е неприфатлив од аспект на заштитата на животната средина, предвидено е да донесе решение со кое се одбива барањето за издавање на дозвола за управување со отпад.

- Еден од условите за да се добие дозвола за вршење на дејност складирање, третман и/или преработка е барателот меѓу другата документација да приложи и потврда за финансиска гаранција или соодветно осигурување, кое би било доволно за покривање на трошоците за справување со отпад и за елиминирање на штетните ефекти, без оглед дали настанале за време или по истекот на дозволата³². Ревизијата констатира дека не е јасно пропишана

³⁰ Член 4 став 1 од Правилник за минималните технички услови за вршење на дејноста складирање третман и/или преработка на отпад формата и содржината на образецот на барањето за добивање, промена и обновување на дозвола за преработка, третман и/или складирање на отпад како и формата и содржината на образецот на дозволата, Службен весник на РМ бр.197 од 29.12.2014 година.

³¹ Член 1 од Закон за изменување и дополнување на Законот за управување со отпадот, Службен весник на РМ бр.51/2015 година

³² Член 4 став 1 од Правилник за минималните технички услови Службен весник на РМ бр.197 од 29.12.2014 година.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

висината на гаранцијата/осигурувањето, односно начинот на пресметка на истата и нејзината важност. Износот на полисата за осигурување се пресметува како осигурување од општа одговорност на професионална дејност - складирање и управување со отпад, додека нејзината важност е една година. Ваквиот начин на обезбедување, не гарантира дека во случај полисата да се активира, средствата би биле доволни за покривање на трошоците за справување со отпад и за елиминирање на штетните ефекти, ниту пак е важечка за и по истекот на времетраењето на дозволата (дозволата се издава за времетраење од 5 години).

Со предлог ЗУО предвидено е дозволата за вршење на дејноста управување со отпад да ја содржи пропишаната висина и видот на гаранцијата, односно осигурувањето со кои се обезбедува надомест на штета врз животната средина од вршењето на дејноста и по престанување со вршење на дејноста.

- Дел од документацијата која исто така се приложува кон Барањето за добивање на дозвола за вршење дејност складирање, третман и/или преработка се документи од извршени инспекциски надзори за постоечките инсталации од страна на ДИЖС, како и решение за упис во трговскиот регистар. Согласно Извадокот од Нацрт записникот на Владата на РСМ³³, предвидено е Министерството овие документи да ги прибавува од други институции³⁴, по службена должност³⁵, преку системот на интероперабилност. Оваа активност не е реализирана бидејќи не е потпишан Меморандум за соработка помеѓу Министерството и другите институции и покрај тоа што од министерството е номинирано лице за соработка. Иако размената на податоци преку електронскиот систем би овозможила поедноставен, посигурен и побрз проток на информациите, поради наведеното, барателите на дозвола сами ги доставуваат документите.
- Минималните технички услови за вршење на дејноста - складирање, третман и/или преработка на отпадот предвидуваат правните лица да поседуваат опрема за контрола и намалување на загадувањето³⁶, но во образецот - Барање за дозвола не е предвидено да се достави доказ дека правниот субјект располага со наведената опрема. Од тие причини, при извршениот увид во

³³ Извадок од Нацрт записникот од дваесет и петтата седница на Владата на РСМ бр.42-3153/2 од 26.04.2016 година.

³⁴ МВР, МЗШВ, МТВ, МЕ, МОН, МТСП, МНР, МП, Управата за водење на матични книги, Управата за имотно правни работи, УЈП, Царинска управа.

³⁵ Член 4 став 2 од Правилник за минималните технички услови Службен весник на РМ бр.197 од 29.12.2014 година.

³⁶ Член 2 од Правилник за минималните технички услови Службен весник на РМ бр.197 од 29.12.2014 год.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

документацијата за издадени дозволи, Министерството не било во можност да потврди дека правното лице ја поседува потребната опрема и врши контрола и намалување на загадувањето.

- Издавањето на Б - интегрираната еколошка дозвола може да е условено и со поседување на дозвола за складирање, третман и/или преработка. Ревизијата утврди дека постои неусогласеност во временската рамка на важноста меѓу двете дозволи. Имено, надлежните органи во општината на секои 7 години треба да проверуваат дали условите утврдени со издадената Б- интегрирана еколошка дозвола се промениле, додека пак дозволата за вршење на дејноста складирање третман и/или преработка Министерството ја издава за временски период од 5 години. Ова временско разидување, може да влијае на исполнувањето на условите и полноважноста на Б-интегрираната еколошка дозвола.
- Во законот меѓу другото е пропишано дека, увоз на отпад може да се одобри само на правно лице/трговец поединец кое отпадот го увезува заради преработка и за тоа поседува дозвола за третман и преработка на отпад или има склучено договор со лице кое ја поседува наведената дозвола. Со наведената законска одредба, направен е пропуст, при што третманот и преработката како дејности не се одвоени. Фактот дека, во РСМ не се издадени дозволи за вршење дејност – преработка на отпад (образложено во алинеја 1 од оваа точка), води кон заклучок дека Министерството не постапува согласно законските одредби при издавањето на дозволите за увоз на отпад. Од друга страна законската одредба не дозволува увоз на отпад за оние субјекти чија единствена дејност е третман на отпад. Во услови кога во РСМ отсуствува ефикасна селекција на отпад, правните лица кои вршат третман и/или преработка на отпад имаат реална потреба за увоз на отпад за да може ефикасно да функционираат нивните постројки.
Со предлог ЗУО, се предвидува надминување на наведената законска слабост, со што ќе биде дозволен увоз на отпад на субјектите кои вршат дејност преработка или рециклирање на отпад и за тоа поседуваат дозвола за управување со отпад преработка или рециклирање.

Наведените состојби укажуваат на слабости и пропусти во постапките при издавање на некои од дозволите, што може да придонесе правни и физички лица, кои во целост не ги исполнуваат условите да добијат дозвола за вршење дејност. Тоа натаму, може да предизвика несоодветно постапување со отпад, загрозување на безбедноста на животната средина и зголемување на загадувањето.

2.4. Собирање и транспортирање на пластичен отпад

Собирањето и транспортирањето на комуналниот отпад, одржувањето на јавната чистота и неговиот третман, како и ракувањето и одржувањето на местата за селективно собирање, претставуваат јавни услуги од локално значење³⁷. Една од функционалните единици на интегрираната мрежа за отстранување на отпадот³⁸ претставува „примарниот систем за собирање на отпад“. За таа цел општината може да основа јавно претпријатие за собирање, транспортирање и/или третман на комуналниот и на другите видови неопасен отпад или таа работа може да му ја довери на правно и физичко лице согласно Законот за концесии и јавно приватно партнерство. Доколку се работи за отпад од пакување градоначалникот е одговорен да организира негово одделно собирање, при што со колективен постапувач треба да склучи договор. Колективните постапувачи преземањето и собирањето на отпадот од пакување не го извршуваат самостојно и должни се да го доверат на правни или физички лица кои се регистрирани за вршење на тие работи и поседуваат соодветни дозволи за вршење дејност собирање и транспортирање на комунален и друг вид неопасен отпад.

Во РСМ собирањето и транспортирањето на комуналниот отпад речиси во целост го вршат ЈКП основани од општините и Град Скопје, за што од Министерството имаат обезбедено дозвола. Во Прилог бр.4 прикажан е вкупниот бројот на возила за собирање и транспортирање отпад/селектиран отпад со кои располагаат ЈКП кои беа опфатени со ревизијата. Возниот парк за собирање и транспортирање на отпад, со кои располагаат ЈКП предмет на ревизија е различен и со различна старосна структура, но само неколку ЈКП располагаат со специјализирани возила за собирање и транспортирање на пластичен и друг вид на отпад од пакување (сува фракција). Од тие причини, во склучените договори меѓу ЈКП и колективните постапувачи за собирање и транспортирање на отпад од пакување не се наведени одредби за собирање и транспортирање на отпадот од пакување кој се наоѓа во садовите поставени од колективните постапувачи. Поради тоа, оваа услуга најчесто колективните постапувачи ја обезбедуваат од правните субјекти кои вршат преработка на отпадот од пакување и кои истовремено ги поседуваат двете дозволи за вршење дејност – собирање и транспортирање на комунален и друг вид неопасен отпад и складирање и третман.

³⁷ Член 46 од ЗУО и Член 5 став 7 од Закон за комуналните дејности (Службен весник на РМ 95/12, 163/13, 42/14, 44/15 и 147/15) и Член 26 од ЗУПОП

³⁸ Во Член 3 од Правилникот за начинот и условите на функционирање на интегрираната мрежа за отстранување на отпад (Службен весник на РМ 7/06) е дефинирано дека „Интегрирана мрежа за отстранување на отпад претставува систем на објекти и инсталации за постапување со отпад, кои се меѓусебно функционално поврзани“.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“**

Констатиравме дека ЈКП не располагаат со доволен број специјални возила кои се користат за собирање и транспортирање на отпад од пакување (селектиран отпад), а поради финансиска состојба во која се наоѓаат, дел од нив не се во можност да набават нови. Во периодот 2017- 2019 година, само еден колективен постапувач, остварената добивка ја вложил во набавка на возила и опрема (хидраулична дигалка) за собирање и транспортирање на отпад од пакување. Оваа состојба укажува на недоволен капацитет за собирање на отпад, што придонесува за неефикасно управување со пластичниот отпад, не овозможува постигнување на националните цели за рециклирање и намалување на количината на создаден отпад.

Според податоците на ДЗС, вкупното количество на собран комунален отпад во РСМ во 2019 година изнесува 632 илјади тони и споредено со 2018 година, истиот бележи зголемување од 1.1 %, а намалување во однос на 2017 година за 0,6%. Најголем дел од отпадот 99.7% завршува на депонија.

Во следниот табеларен преглед прикажани се податоци за собраниот комунален и пластичен отпад, кои се преземени од соопштенијата на Државен завод за статистика на РСМ:

Опис	Комунален отпад (изразен во илјади тони)		
	2017	2018	2019
Создаден комунален отпад*	787	855	916
Собран комунален отпад	636	625	632
Измешан комунален отпад**	554	536	543
Собран пластичен отпад**	9,3	8,5	9,1
% застапеност на пластичен отпад во вкупно собран комунален отпад	1,5%	1,4%	1,4%
Постапување со отпадот	2017	2018	2019
Рециклирање	0,6%	0,5%	0,3%
Депонирање	99,4%	99,5%	99,7%

* Проценети податоци

** Дел од количината на собран комунален отпад

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

Преземените официјални податоци од Eurostat³⁹ за создаден комунален отпад по жител во Европа се прикажани во следниот преглед.

Municipal waste generated, in selected years, 1995-2018						
<small>(kg per capita)</small>						
	1995	2000	2005	2012	2018	Change 2018/1995 (%)
EU-27	467	513	506	488	492	5.4
Belgium	455	471	482	445	411	-9.7
Bulgaria	694	612	588	460	407	-41.4
Czechia	302	335	289	308	351	16.2
Denmark	521	664	736	806	814	56.2
Germany	623	642	565	619	615	-1.3
Estonia	371	453	433	280	405	9.2
Ireland	512	599	731	585	.	.
Greece	303	412	442	495	.	.
Spain	505	653	588	468	475	-5.9
France	475	514	529	527	527	10.9
Croatia	.	262	336	391	432	.
Italy	454	509	546	504	499	9.9
Cyprus	595	628	688	657	.	.
Latvia	264	271	320	323	407	54.2
Lithuania	426	365	387	445	464	8.9
Luxembourg	587	654	672	652	610	-3.9
Hungary	460	446	461	402	381	-17.2
Malta	387	533	623	590	640	65.4
Netherlands	539	598	599	549	511	-5.2
Austria	437	580	575	579	579	32.5
Poland	285	320	319	317	329	15.4
Portugal	352	457	452	453	508	44.3
Romania	342	355	383	251	272	-20.5
Slovenia	596	513	494	362	486	-18.5
Slovakia	295	254	273	306	414	40.3
Finland	413	502	478	506	551	33.4
Sweden	386	425	479	454	434	12.4
United Kingdom	498	577	581	477	463	-7.0
Iceland	426	462	516	511	.	.
Norway	624	613	426	477	739	18.4
Switzerland	600	656	661	694	703	17.2
Montenegro	.	.	.	494	530	.
North Macedonia	.	.	.	381	301	.
Albania	.	.	.	.	462	.
Serbia	.	.	.	364	319	.
Turkey	441	465	458	410	424	-3.9
Bosnia and Herzegovina	.	.	.	340	356	.
Kosovo (*)	.	.	.	.	226	.

Презентируваниот податокот за создаден комунален отпад по жител во РСМ за 2018 година е пресметан врз основа на вкупната количината собран комунален отпад за таа година, поради што во табелата преземена од Eurostat, за 2018 година наместо 301 kg треба да стои количина од 412 kg годишно количество на создаден комунален отпад по жител.

Расположливите податоците за РСМ се однесуваат на 2012 и 2018 година, при што споредено меѓу двете години, создадениот отпад по жител бележи пораст, но со оглед на податоците не може да се потврди анализираниот тренд на промени.

2.4.1. Транспортни формулари

Правните и физичките лица кои ги вршат дејностите на собирање, транспортирање, складирање, третман, преработка, отстранување и промет (увоз, извоз и транзит) на

³⁹ Eurostat е статистички завод на Европската унија, одговорен за објавување на високо-квалитетни статистики и индикатори ширум Европа, кои овозможуваат споредби меѓу земјите и регионите.

Конечен извештај од ревизија на успешност “Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“

отпадот се должни да пополнуваат транспортни формулари при предавање на отпадот за транспорт, кои се пропишани со Правилник⁴⁰.

Транспортните формулари за колективните постапувачи претставува документ за потврдување на собраната количина отпад од пакување (пластичен отпад), преку кои тие докажуваат дека ги исполниле законски поставените цели за рециклирање, а со тоа им е овозможено да ја задржат дозволата за постапување со отпад од пакување.

Ревизијата смета дека транспортниот формулар не е доволно регулиран, во законската и подзаконската регулатива, иако истиот претставува значаен документ кој содржи бројни податоци за отпадот. Потребни се значителни промени во однос на начинот на негово издавање и пополнување со цел да се спречат повеќе можни ризици за негово несоодветно користење и тоа:

- доставување на ист транспортен формулар кај два или повеќе колективни постапувачи со цел да им обезбедат докази за остварување на националните цели и задржување на дозволата,
- двојно презентирање на транспортен формулар од страна на собирачот/транспортерот на отпад со цел постигнување поголема финансиска корист за извршениот транспорт,
- при пополнување на графата „поседувач“ не секогаш се добиваат податоци од каде потекнува отпадот, посебно во случај кога на ова место е впишан субјект кој врши преработка на отпад и кој до истиот дошол со негов откуп од правни и физички лица.

Горенаведеното укажува на потребата од унапредување на начинот на издавање и пополнување на транспортниот формулар, како единствен документ со сериски број. Доколку се воспостави негово електронско пополнување би бил достапен до сите субјекти кои имаат потреба од него, а би се намалил ризикот од дуплирање и злоупотреба. На овој начин транспортните формулари би претставувале веродостојна основа за утврдување на вкупната количина собран отпад, рециклиран отпад, реално планирање на годишните национални цели во однос на намалување на количеството создаден отпад и за постепено постигнување на стапката за рециклирање на отпадот дефинирана во европските директиви.

2.5. Складирање, третман и/или преработка на пластичен отпад

Воспоставување на ефективни системи за повторна употреба и рециклирање на отпадот од пакување, како и обезбедување услови за воспоставување и развој на пазар на преработка и рециклирање на отпадот се дел од целите за управувањето со отпад од пакување. Во таа насока, со стратешките и планските документи

⁴⁰ Правилник за формата и содржината на дневникот за евиденција за постапување со отпад, формата и содржината на формуларите за идентификација и транспорт на отпадот и формата и содржината на обрасците за годишните извештаи за постапување со отпад – Службен весник на РМ бр.7/06 година.

Конечен извештај од ревизија на успешност “Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“

предвидено е да се дефинираат стимулативни мерки за реализација на активности чија цел е избегнување и намалување на количеството на создадениот отпад, преку негова преработка.

Една од национални цели за постапување со отпад од пакување е „до крајот на 2018 година, 22.5% од пакувањата кои се произведуваат од пластика да се рециклираат⁴¹“. Обврската за исполнување на националните цели се однесува на општините, производителите/увозниците и колективните постапувачи⁴², преку собирање и преработка на отпадот што се создал од пакувањето. Оваа цел е истовремено усогласена со европската директива за управување со пакување и отпад од пакување 94/62/ЕС од 20.12.1994 година.



Знакот за рециклирање има три стрелки кои ги означуваат: собирање со селекција, преработка и повторна употреба

Со ревизијата ги утврдивме следните состојби кои се однесуваат на преработката на пластичниот отпад во РСМ:

- Комисијата за управување со отпад од пакување повеќе години наназад немала работни активности, што влијаело Владата на РСМ да не донесе годишни национални цели, како организациски поттик за постигнување на националната цел за рециклирање на пластичен отпад.
- Преработката на пластичниот отпад во РСМ се спроведува само од правни и



Спроведен теренски увид кај преработувач на пластичен отпад⁴³
-од отпад до полу суровина-

⁴¹ Член 35 став 1 точка г) од ЗУПОП.

⁴² Колективните постапувачи се одговорни за правилното постапување со отпадот и за постигнување на националните цели во име и за сметка на производителите, за што се склучува договор за преземање на обврски за постапување со отпад.

⁴³ Теренски увид во Уно Продукт ДООЕЛ Куманово

Конечен извештај од ревизија на успешност “Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”

физички лица – преработувачи на отпад. Податоците од ДЗС и Годишните извештаи на Министерството, укажуваат дека во РСМ мала количина на пластичен отпад се рециклира.

- Најчесто се рециклира просирната PET пластика (шишиња за вода), а постојат и некои помали капацитети во кои се преработуваат пластични фолии и гајби. Најголем дел од пластичниот отпад, по извршени операции за негов третман, се извезуваат.
- Нема активности за рециклирање на пластичен отпад организирани од страна на општините и Град Скопје, односно ЈКП. ЈКП кои поседуваат дозвола за вршење дејност складирање и третман⁴⁴, најчесто вршат третман на пластичниот отпад и негова продажба на преработувачи на отпад. Поради лошата финансиска состојба, дел од ЈКП располагаат со преси за балирање на отпад, но не и со постројки за рециклирање на пластичен отпад. При тоа, утврдивме дека ЈКП Скопје врши третман на пластичен отпад, иако не ги исполнува минималните технички услови за вршење на дејноста складирање, третман и/или преработка и не поседува дозвола.
- Со законската регулатива дозволена е трговија со пластичен отпад, доколку правното или физичкото лице поседува дозвола за вршење на дејноста



Полусуровини и суровини добиени од третман и преработка на пластичен отпад

складирање, третман и преработка на отпад. Со ревизијата утврдивме дека во регулативата не е пропишан начинот на продажба на третирираниот пластичен отпад, поради што ЈКП кои продаваат пластичен отпад оваа законска недореченост ја надминуваат со спроведување јавен оглас за избор на правно лице – преработувач, кој понудил најдобра цена.

- Во РСМ мал е бројот производители кои користат рециклирана пластика, поради што најголем дел од третираната и рециклирана пластика се извезува.

- Не утврдивме преземени активности, мерки и иницијативи за повторната употреба⁴⁵ на пластичниот отпад во РСМ.

⁴⁴ Од ЈКП опфатени со ревизијата дозвола за вршење дејност складирање и третман и/или преработка имаат ЈКП Прилеп, Кавадарци, Битола, Куманово и Велес.

⁴⁵ Повторна употреба е секоја постапка со којашто пакувањето било замислено (конципирано) и дизајнирано на таков начин што во текот на својот животен циклус, со помош или без помош на производи за пакување, еднаш или повеќе пати ќе биде повторно употребено и/или еднаш или повеќе пати ќе може повторно да се наполни за иста или слична намена за која првично било направено. Ова

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

- Иако е забрането пуштање на пазар кеси за транспорт на стоки произведени од полимери од етилен, поли (винил хлорид) и/или од други пластични маси, во голем дел тие се уште се присутни на пазарот.
Во тек се промени на законската регулатива која ја уредува оваа област и предвидени се одредби за дестимулирање на употребата на кеси и нивно целосно исчезнување од пазарот.

Истражувајќи ги причините за ниската стапка на рециклирање на пластичниот отпад, анализираме неколку можни аспекти и тоа:

- Отсуството на интегриран систем за управување со отпад, создаден според европските и меѓународни техничките прописи и стандарди, кој би бил достапен до сите населени места и корисници. За изградбата на ваков систем потребни се значителни финансиски средства. Трошоците особено се високи во почетната фаза на негово формирање. Иако со стратешките документи се предвидени стимулативни мерки за преработка на отпадот, сепак не е обезбедена поддршка од државата и од локалната самоуправа за нивно субвенционирање.
- Поради недоволните финансиски и инфраструктурни капацитети за третман и преработка, ЈКП не ја вршат оваа дејност, а истата се спроведува само од страна на преработувачите на отпад кои пак имаат ограничени капацитети.
- Поради недостиг на функционален систем за селекција или повратен прием на пластичниот отпад, собраната количина на пластичен отпад во РСМ е мала. Имајќи предвид дека рециклирањето е скап процес, односно за негово реализирање потребни се скапи инсталации за преработка, малата количина на отпад не овозможува ефикасна преработка. Преработувачите на отпад се принудени дополнително да увезуваат пластичен отпад.
- Иако законската регулатива пропишува барања⁴⁶ кои треба да ги исполнат производитите и пакувањата во однос на нивното производство и состав, за да може истите повторно да се употребуваат или рециклираат, мал е бројот на преземените мерки, пред се поради финансиската неисплатливост.
- Во периодот на вршење на ревизија финансиската стабилност на преработувачите на пластичен отпад е дополнително влошена поради падот на цената на не рециклираната (нова) пластика предизвикан од светскиот пад на вредноста на барел нафта⁴⁷. Кон ова се надоврзува и целокупната намалена активност во поголем број дејности во светот, поради појавата на

повторно употребено пакување станува отпад од пакување тогаш кога веќе нема да биде предмет на повторна употреба или полнење.

⁴⁶ Барањата се однесуваат на ограничувања во волуменот, тежината, суровинскиот составот на материјалот, дизајнот, начинот на производство, а во насока на одржување на безбедност, хигиена, еколошки одржлив третман, намалување на користена енергија за нивно производство и минимално негативно влијание врз животната средина при негова преработка.

⁴⁷ Нафтата е една од суровините за производство на пластика.

пандемија предизвикана од вирусот COVID-19. Падот на цената влијае да се намалат цените на производите од нова пластика, што неповолно влијае на рециклирањето. На производителите поисплатливо им е да се купат нова пластика која не е рециклирана, што ја намалува побарувачката на рециклирана пластика, а со тоа рециклирањето како дејност станува непрофитабилно. Во такви услови пластичните материјали ќе бидат складирани и повторно оставени на депонија. Оваа состојба има неповолно влијание и врз постигнувањето на националните цели за рециклирање и циркуларна економија општо⁴⁸.

Во РСМ состојбата дополнително се влошува, поради несоодветно воспоставен пазар на откуп на пластичен отпад. Имено, преработувачите на пластичен отпад покрај тоа што се погодени од падот на цената на нафтата, истовремено создаваат внатрешен пазар на откуп на пластичен отпад, во кој меѓу себе си конкурираат и ја зголемуваат откупната цена на пластичниот отпад (најчесто при откупот на пластика од неформалниот сектор).

- Свеста на луѓето за штетните ефекти кои ги предизвикува пластичниот отпад по нивното здравје и животната средина е на многу ниско ниво, а општиот впечаток е дека граѓаните се недоволно заинтересирани да селектираат отпад како прв чекор во постапката за преработка на отпадот.

Наведените состојби укажуваат на несоодветно воспоставен систем за управување со пластичен отпад, отсуство на соработка на државно и локално ниво, недоволен број на постројки за третман и преработка на пластичен отпад во јавниот сектор, неповолна состојба на побарувачката за рециклирана пластика на меѓународниот пазар, како и откупната цена на националниот пазар и отсуство на стимулативни мерки за реализација на активности чија цел е избегнување и намалување на количеството на создадениот отпад, преку негова преработка. Кон сето ова се надоврзува недоволен јавна свест за отпадот, односно не препознавање на овој вид отпад како потенцијален ресурс.

2.6. Постапување со отпад од пакување

Колективните постапувачи имаат централно место во системот за управување со пластичен отпад. Тие се струната која ги поврзува производителите/увозниците кои први пуштаат на пазар производи и пакувања кои на крајот на нивниот животен циклус создаваат отпад којшто ја оптоварува животната средина, со правните и физички лица кои собираат и транспортираат пластичен отпад, а истовремено се

⁴⁸ <https://www.plasticexpert.co.uk/oil-prices-plastic-recycling/?fbclid=IwAR3fqk862oQulonN3JFFpPTqAqeCU1tE9uvasbmiK6q0Ykrxsolgs0pjXlw>

https://www.letsrecycle.com/news/latest-news/plastics-prices-hit-by-falling-prn-value/?fbclid=IwAR3mdYPOGqYB3SLVgDuPM_-d0t3y8Bc4cQ0RE2xuHWT6V2_6K2hiJb79WDk#:~:text=PRN%20values%20have%20been%20impacted,and%20temporary%20closures%20at%20others

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

должни да обезбедат преработка или отстранување на преземената и собраната количина на пластичен отпад.

Со ревизијата ги констатиравме следните состојби:

- Не е воспоставен механизам со кој ќе следи дали сите производители/увозници кои создаваат отпад од пакувањето кое прв пат го пуштиле на пазарот во РСМ имаат склучено договори со колективни постапувачи. Поради тоа не е можно да се потврди дали истите ја исполнуваат својата обврска „на свој трошок, преку собирање и преработка или рециклирање на отпадот од пакување, да обезбедат исполнување на националните цели“. Бројот на производители/увозници кои склучиле договор со колективни постапувачи изнесува 1.583 во 2017 година, 1.493 во 2018 година и 1.627 во 2019 година (Прилог бр.7 колона 1). Од укажувањата од колективните постапувачи нивниот број е значително поголем, поради што вака воспоставениот систем не обезбедува почитување на начелата „одговорност на производителот“ и „загадувачот плаќа“.

Со предлог ЗУПОП и ЗПОП⁴⁹ се предвидува наведените производители/увозници да се регистрираат кај Управата преку електронско аплицирање на on-line веб портал, за што би се водел Регистар на производители со проширена надлежност и ќе се добива потврда за регистрација на производителот во регистарот.

- Во 2017 и 2018 година има три правни лица - колективни постапувачи за пластичен отпад, додека во 2019 година нивниот број се зголемува на четири. Иако бројот на колективни постапувачи се зголемил, бројот на потпишани договори со производители/увозници кои на пазарот пуштаат отпад од пакување бележи мало покачување. Ова е резултат на благ пораст на нивниот број кај два колективни постапувачи, додека кај еден колективен постапувач се забележува намалување (Прилог бр.7 колона 1). Обврската за доставување на годишен извештај за видот и количината на пакувањата што ги пуштиле или увезле на пазарот во претходната година во периодот 2017 -2019 година во просек ја исполниле 84% од производителите (Прилог бр.7 колона 2).
- Согласно податоците од годишните извештаи на колективните постапувачи (Прилог бр.7 колони 3, 4, 5, 6 и 7), вкупната количина на отпад од пакување што производителите ја пуштаат на пазар на годишно ниво бележи пораст од 26% и изнесува од 66 илјади тони во 2017 година до 84 илјади тони во 2019 година создаден отпад од пакување. Сличен тренд на пораст на количината од 20%, е присутен и кај создадениот пластичниот отпад од пакување (19 илјади тони во 2017 година - 23 илјади тони во 2019 година). Овие трендови на зголемување во количината на создаден отпад не значат и зголемување на количината на

⁴⁹ Закон за проширена одговорност на производителот за управување со посебните текови на отпад

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“**

собран отпад од пакување и пластичен отпад. Имено, вкупната количина на собран отпад од пакување кој е предаден за преработка и/или извезен се движи од 30 до 36 илјади тони, што претставува околу 45% во 2017 година, 47% во 2018 година и 43% во 2019 година од вкупно создадениот отпад од пакување. Вкупната количина на собран пластичен отпад предаден за преработка и/или извезен се движи од 6 до 8 илјади тони, што претставува околу 33% до 36% од вкупната количина на создаден пластичен отпад од пакување⁵⁰.

- Во постапка за обезбедување и одржување на дозволата за постапување со отпад од пакување, колективниот постапувач меѓу другото до Министерството треба да достави и доказ дека во моментот на поднесувањето на барањето има склучено договори за преземање на обврски за постапување со отпад од пакување со производители кои заедно пуштаат на пазар или увезуваат во РСМ најмалку 5% од примарното, секундарното и терцијалното пакување на годишно ниво. Исто така, по изминување на една година од денот на добивање на дозволата, колективните постапувачи треба да обезбеди договори за преземање на обврски за постапување со отпад од пакување со производители кои заедно пуштаат на пазар или увезуваат најмалку 15%, но не повеќе од 51% од примарното, секундарното и терцијалното пакување. При потврдување на исполнувањето на наведените критериуми, во пресметките се зема вкупна количина од 115.000t генериран отпад од пакување за една година, што претставува проценета количина од отпад од пакување за 2015 година согласно Програмата за управување со отпад од пакување за 2011-2015 година. Кон крајот на 2018 година, министерот за животна средина и просторно планирање донел Упатството⁵¹ во кое е наведено дека и во натамошниот период истата количината ќе биде основа за пресметување на процентот на преземени обврски за постапување со отпад. Со вака уредени услови, ревизијата утврди дека во 2017 и 2019 година два колективни постапувачи, додека во 2018 година само еден колективен постапувач го исполнил условот за преземање на обврски за постапување со отпад од пакување од минимум 5% односно 15% (Прилог бр.7 колона 8).

⁵⁰ Процентите за 2018 и 2019 година на собран отпад од пакување и собран пластичен отпад кои се предадени за преработка и/или извезени се пресметани врз основа на доставените податоци од два колективни постапувачи, бидејќи другите два колективни постапувачи не доставиле податоци.

⁵¹ Упатство за водење на постапката за издавање на дозвола за колективен постапувач и за водење на постапка за одобрување или неодобрување на годишен извештај бр.02-6537/1 од 10.12.2018 година.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

Со ревизијата констатиравме дека не се прават анализи со кои ќе се утврдува и пресметува реалната количина на отпад од пакување што се генерира на пазарот на РСМ на годишно ниво, по што истата треба да биде јавно објавена. Количината на отпад од пакување што се генерира на годишно ниво зависи од економската активност на производствените капацитети и преземените мерки за превенција на создавањето на отпадот од пакување и мерките за поттикнување на собирањето, селектирањето, повторната употреба, рециклирањето и други форми на обновување, преработка и отстранување на отпадот од пакување, поради што е потребно повремено ревидирање на количината на создаден отпад. Отсуството на целосни податоци при определување на вкупната количина генериран отпад од пакување, влијае врз точноста и правилноста на постапката за издавање на дозволите за постапување со отпад од пакување, како и врз процесот на одобрување/неодобрување на годишните извештаи на колективните постапувачи.

Со предлог ЗПОП е предвидено, само при поднесување на барање за добивање дозвола, колективниот постапувач да докажува дека презема обврски за управување со отпад од пакување со производители/увозници кои претставуваат минимум 10% од вкупната количина на производи пуштена на пазарот во РСМ од кои се создава отпад од пакување. Со новите одредби треба да биде уреден начинот на кој Управата, врз основа на методологија, ја утврдува вкупната количина на производи што се пуштени на пазарот во РСМ за посебните текови на отпад. Методологијата треба да ја донесе министерот за животна средина и просторно планирање. Управата најдоцна до 30 јуни во тековната година на својата веб страна ќе треба го објавува вкупното количество производи на даден тек на отпад што се пуштени на пазар за претходната година.

- Во 2017 и 2018 година, Управата не донела решенија за неодобрување на годишните извештаи на колективните постапувачи, иако тие не ги исполниле сите законски услови за постапување со отпад од пакување. Во 2020 година донесено е едно решение за одобрување и три решенија со кои не се одобруваат годишните извештаи за 2019 година. Состојбите детално се прикажани во Прилог бр.7 колони 8, 9, 10, 11. Согласно законската регулатива, неодобрување на извештаите на колективните постапувачи, поради неисполнување на националните цели се одразува на идните обврски на колективниот постапувач за плаќање на двоен износ на надоместок (двоен износ на разликата меѓу националните и исполнетите цели), како и одземање

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

на дозволата доколку последователно во две години или за две години во период од три години не ги исполниле истите.

До периодот на извршување на ревизијата Управата нема изготвено решенија за наплата на двоен износ на надоместок и нема евидентирано побарувања по тој основ за оние колективни постапувачи кои не ги исполниле националните цели. Една од причините за оваа состојба е отсуството на упатство за пресметка на двоен износ на надоместок.

Со предлог ЗПОП детално се уредени условите и начинот на пресметка и плаќање на двоен износ на надоместок.

Наведените состојби укажуваат на бројни слабости во однос на постапувањето со отпад од пакување. Постојат производители/увозници кои не ја почитуваат законската обврска за склучување на договор со колективен постапувач, ниту самостојно ги исполнуваат своите обврски спрема државата. Исто така, количина генериран отпад од пакување за една година е утврден без детална и прецизна анализа и истата има влијание во пресметките дали колективните постапувачи го исполниле условот за доволен број склучени договори со производители/увозници. Поаѓајќи од значењето и улогата која ја имаат колективните постапувачи во системот за управување со пластичниот отпад, како и нивните тешкотии за целосно остварување на условите за постапување со отпад од пакување и националните цели, Министерството не пристапило кон не одобрување на нивните извештаи, плаќање на двоен надоместок и одземање на дозволата.

2.7. Финансиски средства и нивно наменско користење

За воспоставување и функционирање на интегриран систем за управување со отпад, потребно е да се обезбедат стабилни финансиски средства кои ќе овозможат редовен и доволен приход за покривање на трошоците.

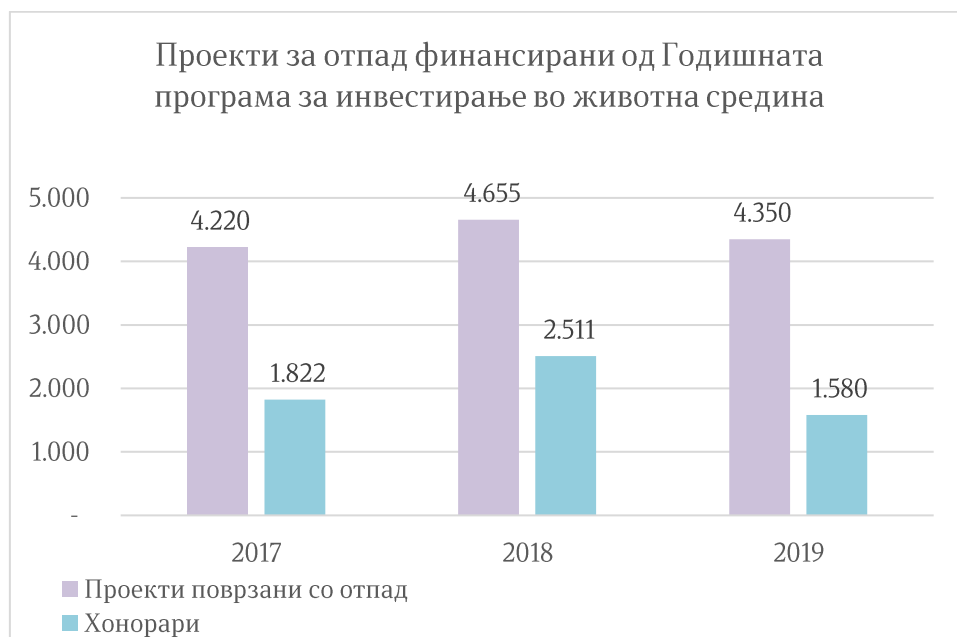
2.7.1. Годишна програма за инвестирање во животната средина

Финансирањето и реализирањето на активностите за намалување на создавање на отпад, селекција и негова преработка, се врши врз основа на Годишна програма за инвестирање во животната средина, која ја донесува Владата на РСМ. Корисници на средствата од Програмата се правни и физички лица, органите на државната власт, општините, кои се избираат по пат на јавен конкурс. Во периодот 2017 – 2019 година, со Програмата биле обезбедени 98.000 илјади денари за секоја година, но истата не го следи пропорционално трендот на зголемување на Буџетот на Министерството. Во следниот графикон прикажан е порастот на буџетските средства во периодот 2017 – 2019 година доделени на Министерството и нивниот сооднос со обезбедените парични средства согласно Програмата (изразено во илјади денари).

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**



Со анализата на начинот на инвестирање на паричните средства од Програмата, заклучивме дека проектите и активностите поврзани со отпадот се застапени со приближно 4%, и најчесто се наменети за подигање на јавната свест, едукација и обука во областа отпад, како и за поттикнување на образовни, истражувачки и развојни студии за таа област. Иако во Програмата е наведено дека средствата меѓу другото не смеат да бидат искористени за покривање на платите на вработените, сепак на име хонорари на проект - координатори/асистенти на проектот се потрошени 36% во 2019 година, 54% во 2018 година и 43% во 2017 година од вкупно доделените средства за отпад. Податоците (изразени во илјади денари) се прикажани во следниот графикон:



Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”

Оваа состојба укажува на мала застапеност на доделени средства за финансирање на програми, проекти и други активности за намалување на количината на создаден отпад, негово селектирање и преработка, а и доделените средства не секогаш наменски се користат. Констатиравме дека, доставените извештаи од корисниците на средствата во голем дел не потврдија дека преземените активности предизвикувале забележителни и мерливи еколошки ефекти.

2.7.2. Надоместоци согласно ЗУПОП

Обврска за плаќање на надоместокот за управување со отпад од пакување⁵² имаат произведувачот и/или увозникот кои пуштаат на пазар производи и пакувања кои создаваат отпад којшто ја оптоварува животната средина (во натамошниот текст обврзник). Износот на надоместокот за управување со отпад од пакување изнесува 20 илјади денари за тон пластично пакување. Производителите/увозниците на кеси за транспорт на стоки произведени од пластични маси должни се да уплатат надоместок за кеси за транспорт на стоки во висина од 1 денар за 1 kg. тежински кеси за транспорт на стоки. Средствата од надоместоците се приход на Буџетот на РСМ и треба да се уплатуваат на посебна уплатна сметка, во рамките на трезорската сметка, во тековниот месец за сите пресметани надоместоци од претходниот месец, а треба да се користат за поттикнување на активности за собирање, транспорт, преработка и отстранување на отпад од пакување.

Согласно предлог ЗУПОП, висината на надоместокот за управување со отпад од пакување ја пропишува министерот за животна средина и просторно планирање, додека надоместокот за кеси за транспорт на стоки изнесува 10 денари за парче и истиот се плаќа на трговецот на местото на продажба, при што вкупната сума добиена од надоместокот на квартална основа се пренесува на посебна сметка на Министерството отворена за таа намена.

Во следниот графички приказ претставени се податоци за уплатени надоместоци за управување со пластичниот отпад изразени во илјади денари, согласно ЗУПОП добиени од трезорската сметка на Буџетот на РСМ⁵³:

⁵² Надоместокот за управување со отпад од пакување во ЗУО е именуван како надоместок за постапување (член 122 од ЗУО)

⁵³ Податоци од база GLB_OUT

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“**



Од графичкиот приказ може да се констатира дека на сметка Надоместок за управување со отпад од пакување и кеси за транспорт на стоки, уплатени се надоместоците, чии износи од 2012 до 2015 година бележат пораст, а најголемиот остварен годишен приход е 11.013 илјади денари. Од 2016 година уплатените надоместоци започнуваат да опаѓаат за да во 2019 година достигнат износ од само 704 илјади денари.

Согласно одредбите од ЗУПОП предвидено е средствата собрани од надоместоците за управување со отпад од пакување и кеси за транспорт на стоки наменски да се користат, за што Управата треба да донесе Годишна програма за финансирање. Оваа програма се подготвува врз основа на Програмата за управување со отпад од пакување. Констатиравме дека Управата секоја година изготвува Годишна програма за финансирање, но Владата на РСМ истата не ја усвојува и донесува.

Малиот износ на уплатен надоместок за управување со отпад од пакување се должи на дадената законска можност обврзниците да бидат ослободени од плаќање надоместок доколку имаат склучено договор со колективен постапувач за преземање на обврските за постапување со отпадот од пакување. Во таков случај тие плаќаат значително помал износ кај колективниот постапувач (околу 20 евра или 1,2 илјади денари за тон пластичен отпад). Колективниот постапувач е должен реализираната добивка да ја користи за исполнување на националните цели преку собирање и преработка или рециклирање на отпадот што се создал од пакувањето. Во Прилог бр.5 прикажани се износите на остварени приходи кај четири колективни постапувачи кои биле активни во периодот 2015 – 2019 година како и нивниот финансиски резултат од работењето. Од анализа на податоците може да се заклучи дека колективните постапувачи во просек имаат склучено договори со околу 1.500 обврзници. Колективниот постапувач со најголем број обврзници, иако остварил значителен износ на приходи, во две фискални години искажал загуби. Најголемата добивка која воопшто е остварена во периодот 2015 - 2019 година изнесува 3.261 илјади денари и се однесува на 2018 година.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

Реализираната добивка, најчесто се користи за набавка на садови, кутии и кеси за селектирање на отпад, се организираат акции за собирање на отпад, се обезбедува присуство и поддршка на настани за подигнување на еколошката свест кај населението и други активности, а поретко за специјални возила за собирање отпад.

Со ревизијата и анализата на состојбите ги констатиравме следните слабости:

- Управата не располага со податоци за вкупниот број обврзници кои треба да плаќаат надоместоци, ниту води евиденција за оние кои имаат склучено договори со колективни постапувачи. Оние обврзници кои немаат склучено договор со колективен постапувач, а платиле надоместоци во корист на трезорска сметка, не доставуваат до Управата пресметка за извршената уплата на посебен образец на секои три месеци. Законската регулатива ги ослободува од плаќање надоместок малите производители, при што не е воспоставен систем кој ќе ја следи нивната големина, а со тоа и обврската за плаќање на надоместоци. Поради тоа, ревизијата не беше во можност да го прецизира бројот на обврзници кои треба да плаќаат надоместок, оние кои не ја подмириле својата обврска и да ги квантифицира износите кои тие ги должат.

Согласно предлог ЗУПОП секој мал производител е должен да се регистрира во регистарот што ќе го води Управата, да води евиденција и доставува извештај, додека Управата со Решение секоја година ќе треба да утврдува дали производителот ги исполнува условите за мал производител. Исто така, малиот производител ќе има обврска да плаќа годишен надоместок во пашален износ од 6 илјади денари на посебна сметка на државниот буџет.

Со предлог ЗПОП е предвидено исполнувањето на проширената одговорност на производителот да се потврдува со доставување на Изјава за таа цел, која би се доставувала како прилог кон завршната сметка што се доставува до УЈП. Во прилог на Изјавата меѓу другото се доставува податок и за износот на надоместокот за управување со посебен тек на отпад и/или износот на надоместокот што е платен на колективниот постапувач и потврда од колективен односно самостоен постапувач дека производителот ги исполнил своите обврски.

- Не е воспоставена методологија за пресметување на висината на надоместокот за управување со отпад од пакување кај колективните постапувачи, па во настојувањата да привлечат што поголем број обврзници, меѓусебно си конкурираат и ја намалуваат цената. Со тоа ја намалуваат и можноста за остварување поголема добивка која ќе ја искористат во насока на постигнување на националните цели. Ако се има предвид дека собраниот пластичен отпад на годишно ниво, според податоците на ДЗС, изнесува околу 9 илјади тони и кога истите без исклучок би се уплаќале во Буџетот на РСМ, по тој основ би биле остварени приходи на име надоместоци за управување со отпад од пакување во износ околу 180.000 илјади денари.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

Согласно предлог ЗПОП надоместокот кој се ќе се плаќа кај колективниот постапувач не може да биде помал од 30 % од висината на надоместокот за управување со отпад утврден согласно ЗУПОП.

- Колективните постапувачи самостојно, без ограничувања одлучуваат за начинот на користење на остварените приходи, а со тоа и директно влијаат на остварената добивка. Констатиравме (точка 2.1) дека не постои задолжителен процентуален дел кој треба да го искористат за постигнување на националните цели.

Согласно предлог ЗПОП колективниот постапувач е должен најмалку 30% од средствата собрани од надоместокот да ги потроши во создавање на инфраструктура за собирање на отпадни производи и/или посебен тек на отпад.

- Во периодот предмет на ревизија, ДИЖС не извршил надзор на пресметаниот и уплатениот надоместок, ослободување од плаќање на надоместокот, како и за почитување на роковите за уплатување на надоместоците.

Согласно предлог ЗУПОП ова надлежност е пренесена на даночните инспектори при УЈП.

Податоците и информациите со кои располага Министерството во однос на остварените приходи од надоместоци, се нецелосни и несигурни, а воопшто не се евидентирани побарувања по тој основ. Наплатениот износ на надоместоци, независно дали се уплатени на трезорска сметка или кај колективен постапувач се незначителни, што укажува на недоволно финансиски средства за поттикнување на активности за собирање, транспорт, преработка и отстранување на отпад од пакување.

2.7.3. ИПА средства за финансирање на отпад

Во рамките на ИПА 1 Програмата, во периодот 2013 – 2016 година склучени се шест договори за реализација на проекти поврзани со управување со отпад, чии вкупен износ е 7.262 илјади евра (околу 446.613 илјади денари) и истите се реализирале во периодот 2014 – 2018 година (Прилог бр.8). Пет договори во вредност од 6.251 илјади евра (околу 384.436 илјади денари), биле склучени со цел изготвување на регионални планови за управување со отпад во РСМ. Иако плановите биле изготвени, истите до периодот на вршење на ревизијата не биле соодветно применети, бидејќи во РСМ се уште не се формирани регионални центри за управување со отпад (Подетално во точка 1.2.).

Во наредниот период како составен дел од ИПА 2 Програмата по наслов Акциона програма на РСМ за животна средина и климатско делување, планирана е уште поголема финансиска поддршка од ЕУ, во која со износ од 39.525 илјади евра или околу 2.430.787 илјади денари е вклучено и управување со отпадот.

Финансиската поддршка претставува еден од клучните фактори и механизми, кои ЕУ ги употребува за пренесување на европските принципи, норми и правила и развој на институционални и административни капацитети во државите кои се кандидати за членство во ЕУ. РСМ се наоѓа во почетната фаза на искористување на пред пристапните фондови, дел од нив наменети за развој на интегриран систем за управување со отпад. Иако е потребно да измине подолг временски период за да се согледаат резултатите од завршените проекти, ревизијата смета дека потребно е соединување на капацитетите и воспоставување на поголема соработка на државно, регионално и локално ниво за целосно постигнување на ефектите.

2.7.4. Надоместокот за управување со отпадот

Комуналните услуги во рамките на општините и Град Скопје ги вршат ЈКП основани од нив. Висината на цената за собирање и за транспортирање на комуналниот отпад ја одобруваат Советите на општините и Град Скопје. **Надоместокот за управување со отпадот**, може да се определи во висина од 1% до 2% од цената за извршена услуга за собирање и транспортирање на комуналниот отпад. Средствата од надоместокот се приход на буџетот на општините и Град Скопје и треба да се уплатуваат на соодветна уплатна сметка во рамките на трезорската сметка, во тековниот за претходниот месец, а треба да се користат за финансирање на реализирање на целите утврдени во плановите и програмите за управување со отпад на општините, регионалните планови за управување со отпад, како и заради финансирање на регионалните центри за управување со отпад во висина од најмалку 40%.

Со предлог ЗУО, надоместокот за управување со отпад е определен во висина од 2% од цената која ја наплаќаат ЈКП за извршената услуга, при што 50% од надоместокот општините и Град Скопје треба да го уплатат на Центрите за развој на планскиот регион за регионално управување со отпад. Исто така, висината на цената за управување со комуналниот отпад ќе ја утврдува Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги на РСМ, согласно регионалната поделба.

Со ревизијата дојдовме до следните сознанија кои укажуваат на нецелосна и ненавремена наплата на надоместоци:

- Мал број на општини ја применуваат Методологијата за пресметување на цената за собирање, транспортирање и отстранување на отпад⁵⁴ при пресметување на трошоците кои ја определуваат цената за собирање и за транспортирање на комуналниот отпад⁵⁵;

⁵⁴ Службен весник на РМ бр.30/13

⁵⁵ Комунален отпад е отпад што се создава од физички лица од домаќинствата и комерцијалниот отпад. Отпадот од домаќинствата е отпадот кој секојдневно се собира од домаќинствата, како и посебно собраниот опасен отпад од домаќинствата, кабасти отпад, градинарски отпад и слично.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

- Во настојувањата на општините и Град Скопје да определат стимулативни цени за корисниците на услугата за собирање и транспортирање на комуналниот отпад, не ги земаат во предвид реалните трошоци за услугата. Поради тоа надоместокот за управување со отпад не е доволен за целосно покривање на трошоците, особено оние за одржување на инфраструктурата и нови инвестиции;
- Надоместокот за управување со отпад се заснова на фиксен надоместок за m² на стан/куќа или рамен надоместок (паушал) за домаќинство, а не врз основа на количината/тежината на собран отпад или број на членови во едно домаќинство, што не овозможува примена на начелото „загадувачот плаќа“;
- Со исклучок на општина Кочани која има донесено одлука за наплата на надоместок за управување со отпад и овие средства ги трансферира на сметката на општината, останатите општини опфатени со ревизијата и Град Скопје не ја искористиле дадената можност за наплата на надоместок и зголемување на нејзините извори за финансирање на комуналната дејност. Како причина за оваа состојба е најчесто е наведена неликвидноста на ЈКП која произлегува од ниските цени за услугата која ја пружаат.

Независно што општините и Град Скопје не определуваат надоместокот за управување со отпадот реализираат проекти и преземаат активности за подобрување на општата состојба со управувањето со отпадот⁵⁶. Најчесто со средства од општината се набавени садови за отпад, меѓу кои и за пластичен отпад, се чистат дивите депонии низ градот и се организираат акции за расчистување на отпадот, се набавуваат возила за потребите на ЈКП, а во градинките и училиштата се организираат активности со одредена еколошка содржина за децата од предучилишна и училишна возраст.

Средствата кои се наплатуваат не овозможуваат одржливост на системот за управување со отпад од страна на оние кои го создаваат, што влијае и врз управувањето со пластичниот отпад. На овој начин не е овозможена примена на начелата „загадувачот плаќа“ и „одговорност на производителот“.

⁵⁶ Член 22 став 4 од ЗУО

2.8. Увоз и извоз

Од јуни 2018 година, Министерството по нивно барање, не го користи ЕХИМ⁵⁷ системот на Царинската управа на РСМ при издавањето на согласности за увоз, извоз и транзит на отпад. Со исклучување од овој систем, Министерството ја ограничило можноста за електронско следење на искористеноста на согласностите кои се издаваат за временски период од една година. Во пракса, количината на пластичен отпад која се увезува/извезува не се регистрира електронски, туку царинскиот службеник со рачен запис оваа трансакција ја евидентира на согласноста која е издадена во хартиена форма. Рачната евиденција, го зголемува ризикот од грешка или злоупотреба на согласностите за увозот/извозот на отпад, преку погрешни прикажувања на количините отпад и степенот на реализација на согласноста.

Во Прилог бр.9 прикажани се податоци за увозот и извозот на пластичен отпад, добиени од ДЗС.

Раководното лице на МФ – Царинска управа на РСМ дополнително достави известување дека, постапката за издавање на дозволи престанува да се одвива во електронска форма во ЕХИМ системот по донесување на Правилникот за извоз, увоз и транзит на отпад (Службен весник на РМ бр.107/2016). Исто така, преземени се активности во соработка со Министерството преку изработка на Акционен план за дефинирање на системот за управување со отпад и формирање на работна група за измена на наведениот Правилник со цел да се надмине констатираната состојба.

3. Мониторинг и надзор

3.1. Мониторинг на управување со отпадот

Мониторинг на животната средина претставува систематизирано мерење, следење и контрола на состојбите, квалитетот и промените на медиумите и областите на животната средина. За вршење мониторинг на животната средина на територијата на РСМ, Владата на РСМ, општините и Град Скопје треба да воспостават државна и локална мрежа за мониторинг, чиј составен дел е и мрежата за мониторинг на управувањето со отпадот. Заради управување со работите на државната мрежа за мониторинг на управувањето со отпадот, Управата донесува Програмата за мониторинг на управувањето со отпадот.

Законските надлежности за вршење на мониторинг се распределени на следниов начин:

- мониторинг на опасниот отпад на територијата на РСМ се врши на државно ниво од страна на Управата;

⁵⁷ЕХИМ е електронски систем кој го користат 16 институции кои имаат надлежности во областа на надворешно-трговското работење и претставува едношалтерскиот систем за дозволи за увоз, извоз и транзит на стоки и тарифни квоти.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

- мониторинг за управување со неопасниот отпад, вклучувајќи го и пластичниот отпад, се развива и спроведува на локално ниво од страна на општините и Град Скопје;
- правните и физичките лица кои се сопственици, односно корисници на одредени инсталации што создаваат, преработуваат и отстрануваат отпад се должни и да вршат мониторинг на управувањето со отпадот во согласност со условите утврдени во интегрираната еколошка дозвола или дозволите за работа и
- мониторинг на одделните медиуми и области на животната средина, можат да вршат и акредитирани или овластени научни и стручни организации и други правни лица, поради што Министерството треба да воспостави и одржува листа на научни и стручни организации за вршење на мониторинг.

Со извршената анализа и обработка на податоците од добиените прашалниците од Министерството, општините и Град Скопје ревизијата ги утврди следните состојби:

- Надлежните институции не донеле Стратегија за мониторинг на животната средина, Програма за мониторинг на животната средина и Програма за мониторинг на управувањето со отпадот кои се значајни за дефинирање на насоките за воспоставување на системот на мониторинг на управувањето со отпадот и општо животната средина;
- Не е воспоставена мрежа за мониторинг на животната средина на државно и на локално ниво, ниту е воспоставена листа на научни и стручни организации кои ги исполнуваат условите за вршење на мониторинг на животната средина. Единствено, правните и физички лица кои се сопственици, односно корисници на одредени инсталации што создаваат, преработуваат и отстрануваат отпад вршат мониторинг согласно условите утврдени во дозволите.

Отсуството на мониторинг не обезбедува целосни податоци за управувањето со отпадот, неговото влијание врз состојбата на животната средина, навремено откривање на негативните процеси и практики, предвидување на развојот, оценување на ефикасноста на мерките за заштита и за информирање на надлежните органи за секоја промена. Утврдените состојби се резултат на недостигот на финансиски средства, човечки ресурси и опрема за извршување на утврдените активности од страна на Министерството, општините и Град Скопје.

3.2. Надзорни активности

Министерството, помеѓу другото, е надлежно да врши надзор над примената на законските и подзаконските акти од областа на животната средина и управувањето со отпадот од страна на органите на општините и Град Скопје⁵⁸. За таа цел, на почетокот на секоја годината се донесува План за вршење надзор на законитоста на

⁵⁸ Член 210 од ЗЖС и член 137 од ЗУО

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

работата на органите на општините и Град Скопје, во кој се наведуваат оние кои ќе бидат предмет на надзор. Планот и извештаите од извршениот надзор треба да бидат објавени на веб-страницата на Министерството, но за периодот предмет на ревизија не е постапено на тој начин.

Со извршениот увид во донесените Планови и изготвените извештаи за извршени надзорни активности во периодот 2017-2019 година утврдивме дека, во 2017 и 2018 година биле спроведени надзорни активности во 10 општини поединечно за секоја година, додека во 2019 година во 15 општини. Со надзорот биле опфатени активностите во однос на донесувањето на планските и програмските документи за управување со отпад, функционирањето на ЈКП на територијата на општината, активности за селекција на отпадот и постоење на диви депонии. Поради недостаток на човечки ресурси, со надзорот кој се вршел кај општините не се опфатени активностите за управување со пластичниот отпад.

Инспекциски надзор над примената на законите и подзаконските акти од областа на животната средина и управувањето со отпадот, врши Државниот инспекторат за животна средина преку државните инспектори за животна средина, додека за работите од надлежност на општините и Град Скопје, истиот го вршат овластените инспектори за животна средина на општините и Град Скопје.

Со увидот во доставените записници од извршен инспекциски надзор од страна на ДИЖС, утврдивме дека застапени се надзорни активности кај правни и физички лица кои вршат дејности на собирање, транспортирање, складирање, третман, преработка, отстранување и промет (увоз, извоз и транзит) на отпадот во однос на:

- поседување соодветна дозвола за вршење на дејноста,
- исполнување на условите пропишани во елаборат за заштита на животната средина,
- водењето евиденции,
- изготвување на консолидирани извештаи и
- утовар на отпад наменет за извоз.

Извршен е инспекциски надзор кај еден колективен постапувач од аспект на проверка дали изготвува и доставува годишен извештај за постапување со отпад од пакување до Управата.

За утврдените неправилности со извршениот инспекцискиот надзор, инспекторите имаат издадено соодветни решенија со кои ги задолжуваат правните лица, во утврден рок да ги отстранат неправилностите или причините за настанатата состојба.

Со ревизијата констатиравме дека во периодот предмет на ревизија, инспекцискиот надзор над примената на ЗУПОП од страна на ДИЖС е незначителен, а истото е резултат на недостаток на човечки ресурси за покривање на сите области за кои се надлежни државните инспектори за животна средина.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

Во Прилог бр.1 прашање бр.10 наведени се податоци за тоа колку од опфатените општини со ревизијата и Град Скопје вршат инспекциски надзор над примената и спроведувањето на ЗУО и ЗУПОП. Наведените состојби, укажуваат на недоволно преземени надзорни активности, поради мал бројот на вработени овластени инспектори за животна средина во општините. При тоа утврдивме дека во 5 општини е вработен само по еден овластен инспектор за животна средина, додека 2 општини имаат по двајца инспектори. Во 2 општини нема вработен овластен инспектор, додека од 2 општини не добивме одговор за нивниот број. Исклучок е Градот Скопје каде се вработени 6 овластени инспектори за животна средина.

Наведените состојби упатуваат на недоволна застапеност на надзорните активности над управувањето со пластичниот отпад на државно и локално ниво, што влијание на ефикасноста и ефикасноста на мерките за спречување и превенција на создавање на отпад и правилно постапување со истиот.

3.3. Евидентирање и информирање

Правните и физичките лица кои вршат дејности на собирање, транспортирање, складирање, третман, преработка, отстранување и промет (увоз, извоз и транзит) на отпадот се должни да водат евиденција и доставуваат податоци и информации до општините, Градот Скопје, Управата или Министерството. Врз основа на доставените податоци, овие институции треба да изготват и објават повеќе извештаи поврзани со реализацијата на планските и програмските документи за управување со отпадот вклучувајќи го и пластичниот отпад. За управување со податоците за состојбата на животната средина на територијата на РСМ, Министерството воспоставува, развива, води и координира Национален информативен систем за животната средина⁵⁹, кој претставува сеопфатна база на податоци и информации за состојбата со медиумите и одделните области на животната средина. Во него е содржан Катастарот за животна средина⁶⁰, кој треба да ги води Управата. Исто така, Управата е должна да воспостави Регистар на отпадот за правни и физички лица кои создаваат, собираат, транспортираат, преработуваат, складираат и отстрануваат отпад, како и податоци за правните и физичките лица кои вршат увоз, извоз и транзит на отпад. За таа цел Министерот

⁵⁹Национален Информативен систем за животната средина опфаќа собирање, обработка, систематизирање, чување, искористување, дистрибуција и презентирање на податоци и информации добиени од државната мрежа за мониторинг, локалната мрежа за мониторинг, од мониторингот кој го вршат правните и физичките лица кои се сопственици, односно корисници на одредени инсталации што создаваат, преработуваат и отстрануваат отпад, и на одделните медиуми и области на животната средина.

⁶⁰ Катастар за животна средина е квантитативна и квалитативна евиденција на загадувачите и на изворите на загадување кои испуштаат загадувачки материи и супстанции во медиумите на животната средина, во која е вклучена и картата на загадувачи.

Конечен извештај од ревизија на успешност “Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“

има донесено Правилник за содржината и начинот на водење, чување и одржување на евиденцијата во регистарот на отпад⁶¹.

Во текот на ревизијата ги констатиравме следните состојби:

- Не е воспоставен Катастар на создавачите на отпад, кој треба да биде составен дел на Катастарот за животна средина, поради што Министерството не располага со податоци за создавачите на отпад, видовите и количествата отпад што се создаваат, како и начините за складирање, третман, преработување и отстранување на отпадот. Една од причините за оваа состојба е што министерот за животна средина и просторно планирање не го пропишал формата, содржината и начинот на воспоставување и водење на Катастарот⁶².
- Општините и Град Скопје (со исклучок на општина Охрид) не воспоставиле катастар во кој би се евидентирале создавачите на неопасен отпад. Од анализата на одговорените прашалници, констатиравме дека неколку општини воспоставиле Катастар за животна средина, но не се презентирани соодветни докази за истото. (Прилог бр.1 прашање бр.6).
Во прилог на забелешките Градоначалникот на општината Охрид дополнително достави доказ кои се однесуваат на Прилог бр.1. прашање бр.6 со кој се потврдува дека општина воспоставила Интегриран катастар на загадувачи на животна средина на општина Охрид.
- Регистарот на отпад не е добро структуриран и разбирлив. Дел од евиденциите на правните субјекти кои ги доставуваат податоците, не се во согласност со донесениот Правилник, поради што во воспоставената евиденција од страна на Македонскиот информативен центар за животна средина⁶³ недостасуваат податоци и не е можно да се согледа реалната слика за управувањето со отпад;
- Иако Управата води евиденција за колективните постапувачи, истата не ја објавува во Службен весник на РСМ и на веб страната на Министерството.
- Воспоставена е евиденција за дозволите за вршење дејност: собирање и транспортирање на отпад и складирање и третман и на веб страната на Министерството поставени се соодветно регистри. Со извршениот увид констатиравме дека регистрите не се целосни, односно недостасуваат податоци за дозволите издадени на ЈКП⁶⁴.
- Преработувачите на отпад водат евиденција која најчесто се состои од собраните транспортни формулари, кантарни белешки и фактури за откуп на пластичен отпад. Не се води евиденција за потеклото на примениот или испорачаниот отпад,

⁶¹ Службен весник на РМ 39/2009

⁶² Член 116 од ЗУО и член 42 став 3 од ЗЖС

⁶³ Член 40 од ЗЖС - Работите на Информативниот систем ги врши органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина – Македонскиот информативен центар за животна средина.

⁶⁴ Во Регистарот за издадени дозволи за собирање и транспорт не се наведени дозволите на ЈКП во Велес, Штип, додека во Регистарот за издадени дозволи за складирање и третман недостасува дозволата на ЈКП Велес.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

а во одредени случаи недостасува и евиденција за индивидуалните собирачи од кои вршат откуп.

- При извоз на отпад, правните и физичките лица кои го вршат транспортот на отпад се должни да достават до МФ Царинска управа копија од идентификациониот и транспортниот формулар, која пак е должна документите да ги завери и да ги достави до Министерството. Со увид во документацијата ревизијата констатира дека МФ Царинска управа не ги доставува наведените документи до Министерството што придонесува кон нецелосна евиденција на податоците кои се однесуваат на извозот на отпад.

Од анализата на изготвените и објавените извештаи од страна на институциите и субјектите вклучени во процесот на управување со пластичен отпадот, утврдивме:

- Дел од извештаите не се изготвени заради нивната поврзаност со одредени плански и програмски документи кои не се донесени (точка 1.1) или се донесени, но се уште не се применети (точка 1.2.).
- Градоначалниците на општините не доставиле годишни извештаи за спроведувањето на Програмите за управување со отпад за 2017 и 2019 година, додека по барање на Министерството доставени се извештаи за 2018 година. Констатиравме дека во 2018 година од вкупно 71 општини, 30 доставиле извештаи, од кои 11 доставиле извештаи во пропишаниот образец. Наративен извештај или извештај од работењето на ЈКП доставиле 19 општини, но истиот е нестандартен и тежок за обработка од страна на Министерството. Во Прилог бр.1 прашање бр.7 даден е преглед на општините опфатени со ревизијата, кои доставиле извештај за спроведувањето на Програмите за управување со отпад.
- Дел од градоначалниците и ЈКП не ги доставиле консолидираните извештаи за собраниот и транспортиран комунален отпад како и количеството, потекло на отпадот и начин на постапување со истиот во законски предвидените рокови. (Прилог бр.1 прашање 8 и 9).
- Правните и физички лица кои вршат дејност собирање и транспортирање на отпад на секои пет години не поднесуваат извештај за својата техничка и кадровска опременост, како и за своето материјално - финансиско работење до Министерството (Прилог бр.4).

Воспоставениот начин на евидентирање и информирање не овозможува целосно, ажурно и објективно прикажување на состојбата со отпадот, вклучувајќи го и пластичниот отпад, како и нивна достапност до засегнатите страни и навремено преземање мерки и активности за подобрување на општата состојба со управување со отпадот.

IV. ЗАКЛУЧОК

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Политиките, мерките и активностите преземени од страна на надлежните институции за воспоставување на интегриран систем за управување со пластичен отпад не се ефективни и не овозможуваат избегнување и намалување на количеството на создаден пластичен отпад, ефикасно искористување на употребливите состојки на отпадот и целосно почитување на начелата за управување со отпад.

Од страна на надлежните институции на национално и локално ниво не се донесени значајни плански, програмски документи и други акти, Комисија за управување со отпад од пакување не функционира и не е воспоставено регионално управување со отпад, поради што основните услови за превенција од создавање на пластичен отпад и преработка на истиот не се обезбедени. Постојниот начин на постапување со пластичниот отпад го маргинализира селектирањето, а без таа активност не е можно ефикасно да функционираат операциите на третман и преработка и соодветно применување на начелата „хиерархија на управувањето“ и „одржлив развој“. Поради тоа, собраната количина селектиран пластичен отпад во државата е минимална и претставува околу 1,4% од вкупниот собран отпад во една година и во најголем дел е резултат на преземени дејства од колективните постапувачи и неформалниот сектор (индивидуални собирачи). Во такви услови правните лица кои вршат третман и преработка (инсталациите за рециклирање), за да обезбедат ефикасно работење, треба да увезуваат отпад. Моменталната состојба во дејноста преработка на пластичен отпад дополнително се влошува поради падот на цената на т.н. нова пластика и намалување на побарувачката на рециклирана пластика на меѓународниот пазар, како и високата откупна цена на пластичниот отпад на националниот пазар. Податоците од надлежните институции, укажуваат дека од вкупно собраниот отпад во РСМ се рециклира помалку од 1%. Исто така, не се преземаат иницијативи и активности за повторната употреба на пластичниот отпад. Производителите не преземаат значителни мерки за промени во дизајнот и суровинскиот состав на производите за продолжување на животниот циклус на истите и создавање помало количество отпад - начело „процена на животниот циклус на производот“.

Кон сето ова се надоврзува отсуството на јавна свест за потребата од селекција на пластичниот отпад, неговото препознавање како потенцијален ресурс и за штетите предизвикани врз животната средина и здравјето на луѓето при неправилно постапување со отпадот.

Со исклучок на средства добиени со ИПА 1 Програмата, кои се искористени за изготвување на Регионални планови за управување со отпад, останатите финансиски средства не овозможуваат одржливост на системот од страна на оние

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

кои го создаваат отпадот, што влијае и врз управувањето со пластичниот отпад и не овозможува доследна примена на начелото „загадувачот плаќа“. Преку колективните постапувачи застапено е начелото „одговорност на производителот“, при што утврдивме дека потребни се промени во начинот на нивното функционирање.

Воспоставениот систем на евиденција и информирање не обезбедуваат целосни, точни и ажурни информации поврзани со издадените дозволи, собраниот, преработен и депониран пластичен отпад. Недостасуваат активности за мониторинг над управувањето со отпадот на национално и локално ниво, а надзорните активности од страна на надлежните институции се недоволно застапени.

V. ПРЕПОРАКИ

Министерството за животна средина и просторно планирање да преземе активности за:

1. Продолжување со започнатите активности за донесување и усвојување на нови закони – ЗУО, ЗУПОП и ЗПОП, за приближување до европските директиви, до нивно целосно усогласување.
2. Изготвување на Национален акционен план за животна средина во кои ќе бидат содржани насоки за управување со отпадот, а потоа како предлог за усвојување истиот да го достави до Владата на РСМ.
3. Донесување нова Стратегијата за управување со отпад и продолжување со преземените дејствија за усвојување План за управување со отпад на РСМ.
4. Обезбедување имплементација на Регионалните планови за управување со отпад и редовно следење на нивната примена.
5. Воспоставување евиденција на сите производители/увозници кои имаат обврска за изготвување на Програма за управување со отпадот и обезбедување на усогласеност со стратешките, националните и регионалните плански документи.
6. Свикување Комисија за управување со отпад од пакување со активности кои ќе се однесуваат на состојбите во управувањето со отпадот од пакување, вклучувајќи го и пластичниот отпад, предлагање мерки за негово намалување и дефинирање на годишни национални цели.
7. Воспоставување соработка со општините и Градот Скопје, преку донесување на акт за утврдување на нормативи за минимален број на микролокации за поставување на садови за примарна селекција по вид на отпад од посебни текови и нивна усогласеност со Деталните урбанистички планови.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

8. Да воспостави соработка со ЦР на РСМ за редовно известување за правни и физички лица на кои им се издаваат/одземаат дозволи и воведување на овие информации во образецот за тековна состојба.
9. Пред издавање на дозволата за вршење дејност складирање третман и/или преработка, надлежните вработени во Министерството да спроведат увид и да изготват записник за потврдување на содржината на Студијата за оценка на влијание врз животната средина или Елаборатот за заштита на животната средина со состојбата на терен.
10. Задолжување на правното/физичко лице на кое му се издава дозвола за складирање, третман и/или преработка на отпад да достави полиса за осигурување, со која ќе се обезбеди покривање на: трошоците за санирање на штетата врз животната средина (доколку се случи) и задолжително продолжување на полисата за осигурување до важноста на дозволата.
Во прилог на забелешките министерот за животна средина и просторно планирање достави информација за препораката, која ревизијата делумно ја прифати и соодветно ја промени во Конечниот извештај.
11. Електронско поврзување со ДИЖС, општините, Град Скопје и ЦР за достава на документи и акти по службена должност, со кои се докажува дека барателите на дозволите ги исполнуваат условите.
12. Да се дефинираат точно и прецизно минималните технички услови кои треба да ги исполнат правните лица при вршење на дејноста складирање, третман и/или преработка на отпад, а се однесуваат на потребната опрема за контрола на загадувањето.
13. Да се изврши временско усогласување на важноста на Б интегрираните дозволи со дозволите за вршење дејност складирање, третман и/или преработка на отпад, кои се неопходни за нејзино издавање.
14. Креирање централна електронска евиденција на издадените и пополнети транспортни формулари и воспоставување поголема контрола во однос на издадените формулари, начинот на нивно користење и отстранување на можните ризици за нивна несоодветна употреба.
15. Донесување подзаконскиот акт - Методологијата за пресметување на вкупната количина на производи што се пуштаат на пазар во претходната година за секоја одделна група и вид на посебен тек на отпад (во конкретниот случај отпад од пакување). Утврдената количина Управата да ја објави на својата web страна.
16. Поголема застапеност на проекти од областа управување со отпад во Годишна програма за инвестирање во животната средина, но истовремено да се осигури дека истите обезбедуваат постигнување забележителни и мерливи еколошки ефекти.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

17. Воспоставување на систем кој ќе ги опфати сите обврзници за плаќање надоместок за управување со отпад од пакување, нивно потврдување и евидентирање. Исто така, да воспостави соработка со МФ за донесување и усвојување на Годишна програма за финансирање, како составен дел на буџетот на Министерството, а воедно да обезбедат целосно и наменско користење на уплатените средствата од надоместокот.
18. Министерството, преку Секторот за соработка со локална самоуправа и надзорни работи да преземе мерки за извршување на надзорни активности кај поголем број општини и Град Скопје од аспект на примена на законските и подзаконските акти поврзани со управувањето со пластичниот отпад и давање на препораки за надминување на утврдените состојби.
19. Воспоставување на Катастар на создавачи на отпад (пластичен отпад), преку воведување на on-line систем за регистрирање на производители/увозници кои создаваат отпад, електронски систем за обработка на транспортните формулари и настојување да се водат катастри за животна средина на локално ниво.
20. Поставување целосни, точни и ажурни регистри за издадените дозволи за вршење на дејност на web страната на Министерството.
21. Иницирање соработка со МФ Царинска управа за достава на транспортните формулари од извозниците на отпад.

Управата за животна средина да ги преземе следните активности:

22. Да обезбеди електронска апликација - регистар преку која ќе се врши регистрација на производителите кои први пуштаат или увезуваат производи на пазарот во РСМ, а со чија употреба се создава отпад.
23. Да се иницира промена во законска регулатива за да се воспостави соработка со УЈП и да се утврди обврска на производителите/увозниците заедно со завршната сметка да доставуваат потврди дека имаат склучено договор со колективен постапувач и дека ги подмириле своите обврски за надоместок за управување со отпад од пакување.
24. Да воспостави пракса за разгледување на годишните извештаи на колективните постапувачи и донесување на решение за одобрување/неодобрување на истите, заради обезбедување на законско постапување. Доколку не се исполнети националните цели да се донесат решенија за плаќање на двоен износ на надоместок и да се воспостави сметководствена евиденција на побарувањата по тој основ.
25. Да се подобри соработката со правните и физички лица кои создаваат, собираат, транспортираат, преработуваат, складираат и отстрануваат отпад, како и оние кои вршат увоз, извоз и транзит на отпад за обезбедување на истовидни, точни и целосни податоци, за воспоставување на соодветен Регистар на отпад.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

Општините и Град Скопје да преземат активности за:

26. Донесување на акти, со кои ќе се пропишат посебните правила за начинот на постапување со комуналниот и со другите видови неопасен отпад на својата територија и мерки за нивна имплементација.
27. Донесување на акти за начините на спречување, намалување, селектирање, собирање и транспортирање на комуналниот отпад и комерцијалниот отпад, како и мерки за реализација на донесените акти.
28. Задолжително и итно воспоставување соработка меѓу градоначалниците од општините и/или Градот Скопје заради воспоставување и функционирање на регионалниот систем за управување со отпад со примена на Регионалните планови за управување со отпад.
29. Општините и Град Скопје да преземат активности за обезбедување на услови за наплата на надоместок за управување со отпад преку сметките кој ги наплатуваат ЈКП за услугата која ја даваат, и да осигури нивно наменско користење за развој на регионалното управување со отпад.
30. **ЈКП Скопје** да не ја извршува дејноста третман на пластичен отпад се додека не ги исполни минимално технички услови за вршење на истата и не добие дозвола од Министерството.
31. **ЈКП Прилеп** да продолжи со преземените активности во однос на изградбата на Центарот за секундарна селекција.

Министерството за животна средина и просторно планирање, општините и Град Скопје да ги преземат следните активности:

32. Поголемо истакнување на потребата од примарната и секундарна селекција на отпадот на територија на целата држава и претставување на нејзината улога како приоритетна цел за зголемување на преработката на пластичниот отпад и намалување на количината на создаден отпад кој завршува на депонија.
33. Формализирање на неформалните собирачи преку:
 - дефинирање на можниот начин на нивно организирање и дејствување во законската регулатива за управување со отпад од пакување,
 - доделување на определени субвенции или овозможување да ја примаат паричната помош од социјална заштита, во преодниот период до нивно целосно формализирање.
34. Воведување на стимулативни мерки во насока за намалување на количеството на создаден отпад преку негова преработка, мотивација на производителите во однос на промена на дизајнот или суровинскиот состав на материјалот на пластичното пакување, посебно во периоди кога цената на рециклираната пластика на пазарот опаѓа.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

35. Воведување на дестимулативни мерки за користење на кеси за транспорт на стоки и настојување во идниот период истите целосно да бидат отстранети од употреба.
36. Воспоставување соработка за донесување акт со кој ќе се пропише начинот на продажба на третируваниот пластичен отпад од страна на ЈКП.
37. Иницирање активности за примена на Методологијата за пресметување на цената за собирање, транспортирање и отстранување на отпад со настојување при нејзиното формирање да ги земат во предвид реалните трошоци на услугата. Таму каде е можно наплатата да се врши според количината/тежината на собраниот отпад, а не според површината на просторот од каде е собран/зафатнината.
38. Донесување и усвојување стратешки и програмски документи за воспоставување мониторинг на управувањето со отпадот, како составен дел на мониторингот на животната средина.
39. Изготвување и донесување на методологија и параметри за мерење и мониторинг на активностите и нивно влијание врз состојбата на животната средина.
40. Обезбедување редовно и навремено мерење и следење на состојбите и промените кои субјектите учесници во системот на управување со отпад ги предизвикуваат со своите активности врз животната средина.

Министерството за животна средина и просторно планирање во соработка со колективните постапувачи да донесе акт со кој ќе се пропише:

41. Начинот на определување на висината на надоместокот за управување со отпад кој обврзниците треба да го плаќаат кај колективните постапувачи.
42. Начинот на распределба на годишните приходи од страна на колективните постапувачи по видови на трошок, како и ограничување на нивните административни трошоци. Со распределбата, да се обезбеди поголема застапеност на вложувањата во опрема – садови за селекција на отпад од пакување, возила за собирање и транспорт на селектиран отпад од пакување, преси и друга опрема со која може да се врши третман и преработка на отпадот.

Општините, Град Скопје, ЈКП и колективните постапувачи да:

43. Планираат и реализираат активности за воспоставување ефикасен систем за собирање, транспортирање, третман и преработка на пластичен отпад. За таа цел потребно е да обезбедат финансиски средства за набавка на опрема: садови за селекција на отпад, специјални возила за собирање и транспортирање на селектиран отпад, преси за балирање и друга опрема за преработка на отпад.
44. Обезбедат доволно финансиски средства и да воспостават инфраструктура што ќе ги олесни:

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад”**

- Примарната селекција на граѓаните, со настојување истата да биде во нивна непосредна близина, лесно достапна и во согласност со начелото на „блискост“. Истовремено да се изнајдат начини за воведување на стимулативни мерки, како поттик за нејзино полесно прифаќање.
 - Секундарната селекција на ЈКП кои поседуваат дозвола за вршење дејност – складирање, третман и/или преработка.
45. Министерството за животна средина и просторно планирање во соработка со Царинска управа на РСМ да преземат мерки и активности за повторно вклучување на дозволите/согласностите за увоз, извоз и транзит во електронскиот систем ЕХИМ, да овозможат автоматско следење на степенот на нивна реализација и точна и сигурна евиденција на количината увезен/извезен отпад.
46. ДИЖС да преземе мерки за извршување на своите надлежности за надзор на:
- точноста на пресметаниот и уплатен надоместок и неговата навременост,
 - целокупното финансиско работење на колективните постапувачи и
 - правните или физичките лица кои вршат трговија со пластичен отпад, во однос на тоа дали водат и чуваат евиденција за потеклото на примениот или испорачаниот отпад на посебни обрасци и дали водат целосна евиденција на индивидуалните собирачи на неопасен отпад од кои примиле и откупиле отпад.
47. ДИЖС и општините во соработка со надлежните институции да преземе мерки за кадровско екипирање со државни инспектори/овластени инспектори за животна средина.
- Министерството за животна средина и просторно планирање, Управата за животна средина, општините и Град Скопје во соработка со правните или физичките лица кои се вклучени во системот за управување со пластичен отпад да преземат активности:**
48. Преку изготвување на извештаи да обезбедат сеопфатно информирање на национално, регионално и локално ниво за состојбите, постапувањето со пластичниот отпад и навремено преземање мерки за подобрување на општата состојба во животната средина.
49. За воспоставување на координиран и навремен Национален информативен систем за животна средина кој ќе обезбеди целосни, точни и ажурни информации поврзани со создадениот, собраниот, преработениот, увезениот, извезениот и депониран пластичен отпад.

Арх.бр. 11-224/1

Дата. _____

13. 01. 2021

 РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - РЕПУБЛИКА E MAQEDONISË SË VERIUT
 ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
 ENTI SHTETËTOR I REVIZIONIT
 СКОПЈЕ - ШКУП

Примено: Република ма:	13.01.2021		
Орг. Едн. №. орг.	Број №.	Прилог Штојба:	Вредност V.в.з.
	17-12/4		

✓ До: ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
Ул. Павел Шатев бр. 2, Палата "Емануел Чучков"
1000 Скопје, Република Северна Македонија

Предмет: Забелешки во врска со Нацрт Извештај за извршена ревизија на успешност на тема Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад

ВРСКА: Ваш број 17-123/58 од 30/11/2020 год.

Почитувани,

До Министерството за животна средина и просторно планирање на ден 07/12/2020 година е доставен Нацрт извештај за извршена ревизија на успешност на тема „Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“, извршена согласно Закон за државна ревизија од страна на Државен завод за ревизија.

По разгледување на истиот Министерството за животна средина и просторно планирање ги доставува следните забелешки:

Согласно НЦРТ Извештајот, во однос на извршен увид во начинот на издавање на дозволите кои ги издава Министерството за период од 2017-2019 година, и тоа дозволи за вршење на дејност собирање и транспортирање на комуналниот и други видови на неопасен отпад и дозволи за вршење на дејност складирање, третман и/или преработка на отпад, се појаснува дека Управата за животна средина – Секторот за управување со отпад изготвува мислење за исполнетоста на минимално-техничките услови на правното лице за вршење дејност складирање, третман и преработка на отпад (како воспоставена постапка во работењето на министерството, иако самото издавање на мислење не е пропишано со закон) и Секторот за управување со отпад не учествува во изготвувањето на решението за дозволата како и во описот на опсегот на дозволата каде се дефинира прецизно складирањето, третманот и преработката на отпадот. Констатациите дека министерството не постапува согласно законските одредби (точка 3.2 страна 31) и има издадено дозволи за вршење на дејност складирање и третман, но не и дозволи за вршење на дејност преработка на отпад, сметаме дека во пракса не е така и дека исказот „не постапува согласно законските одредби“ треба да се изостави од Извештајот. Управата за животна средина тврди дека сите позитивни мислења изготвени за добивање на дозвола за



вршење на дејност складирање, третман и/или преработка на отпад се согласно закон. Дополнително и увозот на отпад е согласно закон, бидејќи подзаконскиот акт кој ја регулира областа утврдува дека правно лице кое поседува дозвола за складирање, третман и/или преработка на отпад, согласно Законот за управување со отпадот, и кој врши активности пред испраќањето на отпадот може да се јави како увозник на отпад и оттука сметаме дека делот во извештајот за увозот на отпадот е потребни соодветно да се измени.

Исто така, секторот појаснува дека констатациите дека правните лица не вршат преработка на отпад е неоснована затоа што самата дефиниција во законот за управување со отпад утврдува дека преработка на отпад согласно законот се операциите утврдени со членот 29 на овој закон, кои имаат за цел да се искористат употребливите материи и состојки на отпадот, а притоа ги опфаќаат постапките за повторно користење на отпадот, за рециклирање и за користење на отпадот како извор на енергија, исклучувајќи го горењето на отпадот заради негово дефинитивно отстранување. Оттука сите дозволи за увоз на отпад заради една од операциите опишани погоре, а кои се опфатени во самата дозвола за складирање или третирање и/или преработка на отпад се потполно согласно закон и затоа сметаме дека во извештајот точка 2.3 алинеја 7 треба да изостане, односно дека е неоснована констатацијата дека „се води кон заклучок дека МЖСПП не постапува согласно законските одредби за издавање на дозволи за увоз на отпад“.

Исто така, констатацијата на страна 28 став 2.3 дозволи алинеја 1 дека при вршењето на увид од страна на стручниот орган не се врши увид за да се утврди „заштитата на животната средина и намалување на загадувањето“ е неоснована, како и дека (на страна 59 од извештајот, во делот на Препораки, точка 9) треба пред издавањето на дозволи Стручниот орган да спроведе увид за заштитата на животната средина и намалување на загадувањето врз основа на елаборатот односно студијата, бидејќи секако согласно со записниците тоа се изведува во досегашната пракса и нема отстапки од страна на стручните лица во однос на ова укажување. Имено, при секој увид се зема во предвид елаборатот односно студијата, а „заштитата на животната средина и намалување на загадувањето“ стручниот орган го утврдува на лице место врз основа на инсталираната технологија и врз основа на тоа го темели мислењето кое се издава до МЖСПП за да се издаде дозволата за вршење на дејност складирање, третман и/или преработка на отпад.

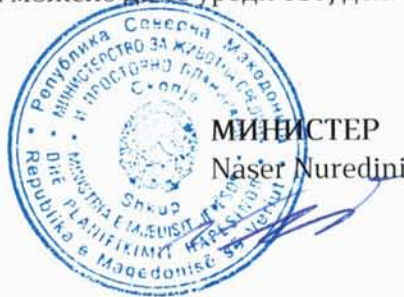
Во делот V Препораки, точката 9 според која при издавањето на дозволи за вршење дејност складирање и третман и/или преработка на отпад, надлежните вработени вршат увид, според оваа препорака треба да вршат потврдување на содржината на Студијата односно Елаборатот.

Ова не е јасно со оглед на тоа што не кажува какво потврдување треба да извршат. Надлежните при увидот констатираат дали се исполнети минимално техничките



услови за складирање, третман и/или преработка на отпад, а елаборатот е веќе одобрен во претходна постапка така што при увидот вработените немаат увид на целиот елаборат за да го потврдат, не само што не се стручни во оваа област туку и се работи за елаборат кој веќе е одобрен во претходно водена управна постапка. Затоа сметаме дека оваа точка треба да се отстрани како препорака или да биде дообјаснета.

Во точката 10 од препораките се вели дека правното лице кое бара дозвола за вршење дејност складирање и третман и/или преработка на отпад треба да достави полиса за осигурување која ќе обезбеди покривање на трошоците за санирање на штетата врз животната средина во временски период додека важи дозволата. Дозволата може да биде издадена во рок до 20 години, праксата на министерството е истите да се издаваат на 5 години. Сметаме дека оваа препорака не може да биде реализирана од причина што доставуваат полиса задолжително која важи една година, со обврска истата да ја продолжуваат. Согласно политиката и работењето на осигурителните компании полисата се издава на една година односно осигурителните компании не издаваат полиси за период од 5 години (кога ќе се усогласи рокот на овие дозволи со Б интегрираните дозволи ќе биде 7 Години како што вели друга препорака), а лицата имаат обврска истата да ја продолжуваат и доколку надлежен инспектор утврди дека полисата не е продолжена треба да го извести министерството кое ќе ја одземе дозволата. Сметаме дека на друг начин не би можело да се уреди овој дел.



Изготвил/: Ана Каранфилова Мазневска
Тања Пауновска

Одобрил/: Nisen Xhemali, В.Д. Директор на УЖС
Каја Шукова – Државен Секретар



Република Северна Македонија

Министерство за финансии

- ЦАРИНСКА УПРАВА -

Централна управа

До:

М-р Максим Ацевски, Главен државен ревизор

Државен завод за ревизија

Ул. Павел Шатев бр. 2 Палата „Емануел Чучков“

Скопје

Предмет: Известување

Врска: 02-066633/20

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA E MAqedonisE SE VERIUT
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETETOR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ - ШКУП

Примено Регистар нб	Број №	Пошлог. SHKUP	Вредност: Vergj
05.01.2021	17-12/2		

Почитуван,

Во врска со Вашето барање на мислење кое се однесува на Нацрт извештајот за извршена ревизија на успешност на тема „Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“ Царинската управа го разгледа со посебно внимание и во рамки на своите надлежности ве информира за следното:

Во точката 2.8. Увоз и извоз сакаме да појасниме дека со донесувањето на Правилникот за извоз, увоз и транзит на отпад (Сл. весник број 107/2016) постапката за издавање на дозволите од страна на Министерството за животна средина и просторно планирање престанува да се одвива по електронска форма преку EXIM системот.

Што се однесува на точката 45 од делот V Препораки каде што е наведено Министерството за животна средина и просторно планирање во соработка со Царинската управа на РСМ да преземат мерки и активности за повторно вклучување на дозволите/согласностите за увоз, извоз и транзит во EXIM системот, да се овозможи автоматско следење на степенот на нивна реализација и точна и

сигурна евиденција на количината за увезен/извезен отпад, Ве информираме дека Царинската управа во изминатиот период во соработка со Министерството за животна средина и просторно планирање изготви Акционен план за дефинирање на системот за управување со отпадот и согласно истиот формирана е работна група која има обрска да предложи измена на Правилникот за извоз, увоз и транзит на отпад (Сл. весник на Р.М.107/16), да се ажурира списокот на отпад со цел раздвојување на опасниот од неопасниот отпад, прецизирање на производите по тарифни ознаки кои треба да бидат опфатени со дозволите кои се издаваат од страна на МЖСПП и на крај поврзување на дозволите со тарифните ознаки во ЕХИМ системот.

Ви благодариме на соработката и Ви стоиме на располагање за какви било евентуални натамошни појаснувања.

Со почит,



м-р Гоко Танасоски
Директор

Бр. 02-066633/20-0002
Скопје, 21.12.2020 година
01.10.00.УП.001.06-0Б.06.06

22 12. 2020



ОПШТИНА ШТИП

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA E MAqedonisE SEVERIUT
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËTOR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ - SHKUP

Примено: Република мб:	05.01.2021		
Орг. Едини. № орг.	Број. №	Прилог Шт.број	Вредност: Вера:
	17-12/1		

До
Државен завод за ревизија на
Република Северна Македонија


Предмет: Мислење по однос на извршена ревизија во Општина Штип

Почитувани,

Врз основа на добиениот нацрт извештајот за извршена ревизија на успешност на тема: „Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“, заведен со ваш архивски број: 17-123/60 од 01.12.2020 година и заведен со наш архивски број: 09-5499/1 од 03.12.2020 година.

Општина Штип го разгледа нацрт извештајот за извршената ревизија и воедно писмено Ве информира дека нема забелешки по истиот извештај.

Со почит,

Изготвил: Влатко Панов 
Соработник за животна средина

Согласен: Соња Китанова 
Секретар на Општина Штип

Доставено до:

- Државен завод за ревизија
- Архива

Градоначалник
Општина Штип
Д-р Сашко Николов





Република Северна Македонија
Општина Охрид

Република Северна Македонија
Општина Охрид
Единица на локална самоуправа
Бр. 22-10924/1
ОХРИД 25.12.2020 год.

До
Државен завод за ревизија
Ул. „Павел Шатов“ бр.2
Палата „Емануел Чучков“
1000 Скопје

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА		REPUBLICA SEVERNA MAKEDONIJA	
ДРЖАВЕН ЗАВИДНИК ЗА РЕВИЗИЈА		INSTITUT ZA REVIZIONIT	
ОПШТИНА ОХРИД		ОПШТИНА ОХРИД	
Датум на издавање:	05.01.2021	Процедура:	Вредност:
Служба:		Ред. бр.:	17-12/3

Сектор за заштита на животната средина и управување со отпад

Одделение за управување со отпад и регионални депонии

Димитар Влахов бр. 57
6000 Охрид
Република Македонија

Тел. (046) 262-492
Факс. (046) 262-545
www.ohrid.gov.mk

ПРЕДМЕТ: Достава

Почитувани,

Согласно Вашиот Нацрт извештај за извршена ревизија на успешност на тема „Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“ Ваш бр.17-123/60 од 01.12.2020 год., наш бр.22-10924/1 од 03.12.2020 год., во прилог Ви доставуваме Интегриран катастар на загадувачи на животната средина на општина Охрид во електронска форма.

Со почит,

Изготвил

Владимир Јованоски

Одобрил

Вера Рауник

Градоначалник

Д-р Константин Георгиевски



[Handwritten signature]

**Одговор
на забелешки по
Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор**

Добиени се мислење, известување и забелешки на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема „Ефикасно третирање и справување со пластичниот отпад“ бр.17-123/1 од 01.12.2020 година и тоа:

- На ден 05.01.2021 година добиено е **мислење** по однос на извршената ревизија во Општина Штип од раководното лице д-р Сашко Николов, градоначалник на Општина Штип – заведени во Државниот завод за ревизија под број 17-12/1 од 05.01.2021 година;
- На ден 05.01.2021 година добиено е **известување** од раководното лице м-р Ѓоко Танасоски, директор на Царинската управа на Република Северна Македонија – заведени во Државниот завод за ревизија под број 17-12/2 од 05.01.2021 година;
- На ден 05.01.2021 година добиена е **забелешка** од раководното лице д-р Константин Георгиески, градоначалник на Општина Охрид– заведени во Државниот завод за ревизија под број 17-12/3 од 05.01.2021 година и
- На ден 13.01.2021 година добиени се **забелешки** од раководното лице г. Насер Нуредини, министерот за животна средина и просторно планирање – заведени во Државниот завод за ревизија под број 17-12/4 од 13.01.2021 година.

Дописите се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

Мислењето по однос на извршената ревизија во Општина Штип од г. Сашко Николов - градоначалник на Општина Штип, претставува информација дека немаат забелешки по Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност.

Ревизорски тим:

1. _____

2. _____

3. _____

Овластен државен ревизор ¹

Известување од раководното лице м-р Ѓоко Танасоски, директор на Министерство за финансии – Царинска управа на Република Северна Македонија

1. Доставеното известување за **точката 2.8. Увоз и извоз**, која се однесува на исклучување на Министерството за животна средина и просторно планирање (во натамошниот текст Министерство) од ЕХИМ системот на Царинската управа на РСМ, при издавањето на согласности за увоз, извоз и транзит на отпад, со што е ограничена можноста за електронско следење на искористеноста на издадените согласности, **претставува појаснување** дека со донесувањето на Правилникот за извоз, увоз и транзит на отпад (Службен весник на РМ бр.107/2016) постапката за издавање на дозволи од страна на министерството престанува да се одвива во електронска форма во ЕХИМ системот и истото ќе биде соодветно обелоденето во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.
2. Доставеното известување за **препораката бр.45**, која се однесува на преземање мерки и активности од страна на Министерството и Царинската управа на РСМ за повторно вклучување на дозволите/согласностите за увоз, извоз и транзит во електронскиот систем ЕХИМ, за овозможување автоматско следење на степенот на нивна реализација и точна и сигурна евиденција на количината увезен/извезен отпад, **претставува известување** за преземени активности во соработка со Министерството преку изработка на Акционен план за дефинирање на системот за управување со отпад и формирање на работна група за измена на Правилникот за извоз, увоз и транзит на отпад, за што не се доставени дополнителни докази за промена на дадената препорака.

Забелешка од г. Константин Георгиески, градоначалник на Општина Охрид

3. Забелешката на констатираната состојба во **точката 3.3. Евидентирање и информирање пасус 2 алинеја 2**, која меѓу другото се однесува на воспоставен Катастар за животна средина од страна на општина Охрид, при што за потврдување на истото не бил презентираан доказ, **се прифаќа** поради дополнително доставено CD со кое се потврдува дека општина Охрид воспоставила Интегриран катастар на загадувачи на животна средина на општина Охрид и истата ќе биде соодветно обелоденета во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.

Ревизорски тим:

1. _____

2. _____

3. _____

Овластен државен ревизор ²

Забелешки од г. Насер Нуредини - министер за животна средина и просторно планирање

4. Забелешката на констатираната состојба во точката **2.3. Дозволи, алинеја 7**, која се однесува на неусогласено постапување со член 106 став 4 од Законот за управување со отпад, **не се прифаќа**. Со наведената одредба во законот меѓу другото е пропишано, увоз на отпад да се одобри само на правно лице/трговец поединец кое отпадот го увезува заради преработка и за тоа **поседува дозвола за третман и преработка** на отпад или има склучено договор со лице кое ја поседува наведената дозвола. При тоа, во Нацрт извештајот констатиравме дека направен е пропуст во законската одредба, при што третманот и преработката како дејности не се одвоени, односно не е наведено издавање на „дозвола за третман и/или преработка на отпад“. Состојбата во РСМ во однос на издадените дозволи е опишана во **точка 2.3. Дозволи, алинеја 1** каде е констатирано дека Министерството има издадено дозволи за вршење на дејност складирање и третман во РСМ, но не и дозволи за вршење на дејност преработка на отпад, иако со законот се предвидува и во пракса дел од правните лица вршат негова преработка. Поврзувајќи ги констатираните состојби од двете алинеи се наведува дека Министерството не постапува согласно законските одредби при издавањето на дозволите за увоз на отпад, а причина за оваа состојба е што се дозволува вршење на дејност складирање и третман, но не и преработка. Истовремено, во Нацрт извештајот укажавме за реалната потреба за увоз на отпад со цел ефикасно функционирање на постројките на правните лица кои вршат третман и/или преработка на отпад и дадовме препорака за продолжување со започнатите активности за донесување и усвојување на нов Закон за управување со отпад, со кој се предвидува надминување на наведената законска слабост.

5. Забелешката на констатираната состојба во точката **2.3. Дозволи, алинеја 1**, која според содржината се однесува за алинеја 2 и забелешката на **препораката 9** каде се наведува потребата стручен тим на Министерството да врши увид и да изготви записник за потврдување на содржината на Студијата/Елаборатот со состојбата на терен, пред да се изготви решение за одобрување на овие документи, **не се прифаќа**. Покрај тоа што со измените на законот¹ во 2015 година е укината обврската на ДИЖС да врши

¹ Член 1 од Закон за изменување и дополнување на Законот за управување со отпадот, Службен весник на РМ бр.51/2015 година

Ревизорски тим:

1. _____

2. _____

3. _____

Овластен државен ревизор 3

задолжителен теренски увид, потребата од истиот и натаму останува од причина што поради отсуството на кадар и соодветна техничка опрема со увидот кој се врши од страна на вработени во Министерството од аспект на исполнетоста на минимално - техничките услови за добивање на дозволата, може да има пропусти да се укаже за потребата од поседување на Б-интегрирана еколошка дозвола кај определени инсталации, како и да не се спречи евентуална промена (проширување) на дејноста од страна на правните лица, кои имаат влијание врз животната средина. Ревизијата исто така известува дека во предлог ЗУО предвидено е Управата за животна средина, пред издавање на дозволата за вршење на дејност на управување, да изврши увид на самото место и за истиот да изготви записник за што од страна на ревизијата е и дадена препораката број 9.

6. Забелешката на **препораката 10**, која се однесува на задолжување на правното/физичко лице на кое му се издава дозвола за складирање, третман и/или преработка на отпад да достави полиса за осигурување, со која ќе се обезбеди покривање на: трошоците за санирање на штетата врз животната средина (доколку се случи) и временскиот период на важност на дозволата, **делумно се прифаќа**, бидејќи обврската за доставување на полиса за осигурување е пропишана во член 4 став 1 алинеја 3 од Правилникот за минималните технички услови за вршење на дејноста складирање третман и/или преработка на отпад формата и содржината на образецот на барањето за добивање, промена и обновување на дозвола за преработка, третман и/или складирање на отпад како и формата и содржината на образецот на дозволата, а со оглед на информацијата дека правните лицата ја продолжуваат важноста на полисата, за што Министерството не достави докази препораката ќе биде преформулирана со задолжително воведување на обврска за продолжување на полисата за осигурување до важноста на дозволата.

Ревизорски тим:

1. _____

2. _____

3. _____

Овластен државен ревизор ⁴
