ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА СЛЕДЕЊЕ НА ПРЕПОРАКИТЕ ВО КОНЕЧНИОТ ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР НА ТЕМА

“КВАЛИТЕТ НА ВОЗДУХ - КООПЕРАТИВНА РЕВИЗИЈА”

Бр. 12-263/1 од 12.02.2018

03 2020 58 14

Скопје, јануари 2021 година

С О Д Р Ж И Н А

Страна

Резиме 1 - 4

Вовед 5

Цел на ревизијата 5

Опфат и методологија 6

Резултати од ревизијата на следење на препораките 7 – 30

Заклучок 31 -32

Прилози:

Прилог 1 - Среднодневни концентрации на PM_{10} во Скопје за месец декември 2017, 2018 и 2019 година

Прилог 2 - Среднодневни концентрации на PM_{10} во Скопје за месец јануари 2017, 2018 и 2019 година

Прилог 3 - Среднодневни концентрации на $PM_{2.5}$ во Скопје за месец декември 2017, 2018 и 2019 година

Прилог 4 - Среднодневни концентрации на $PM_{2.5}$ во Скопје за месец јануари 2017, 2018 и 2019 година

Прилог 5 - Емисии на $ПМ_{10}$ честички во % по NFR категории за 2017 и 2018 година

Прилог 6 - Инвестиции за заштита на животната средина за период 2017 - 2019 година

Прилог 7 - Трошоци за заштита на животната средина според намената, по сектори на економска активност 2017 - 2019 година

Прилог 8 - Програма за намалување на аерозагадувањето за 2019 година

Прилог 9 - Програма за намалување на аерозагадувањето за 2020 година

Кратенки користени во Извештајот:

РСМ – Република Северна Македонија

Влада на РСМ – Влада на Република Северна Македонија

МЖСПП – Министерство за животна средина и просторно планирање

ДИЖС – Државен инспекторат за животна средина

УЖС – Управа за животна средина

ЕУ – Европска Унија

БДП – Бруто домашен производ

ИПА - Инструмент за претпристапна помош

МИЦЖС – Македонски информативен центар за животна средина

ИСКЗ - Интегрирано спречување и контрола на загадувањето

ЗКАВ – Закон за квалитет на амбиентниот воздух

ЕЛС – Единица на локална самоуправа

ДАМСКВ – Државен автоматски мониторинг систем за квалитет на воздухот

МФ - Министерство за финансии

ИТ – Информатичка технологија

ОУ – Основно училиште

СОУ – Средно општинско училиште

ИРГ- Интерсекторска работна група

НИС- Национален информативен систем

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 13-201/1
Датум: 20.01.2021

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државната ревизија, согласно Законот за државната ревизија, опфаќа и давање оцена за преземените мерки од страна на субјектите предмет на ревизија, во врска со утврдените состојби и дадените препораки содржани во конечниот ревизорски извештај на овластениот државен ревизор.

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на спроведување на дадените препораки содржани во Конечниот ревизорски извештај за извршена ревизија на успешност, бр. 12-263/1 од 12.02.2018 година, на тема „Квалитет на воздухот", согласно Годишна програма за работа за ДЗР за 2020 година.

Ревизијата на успешност имаше за цел да даде оценка на откриените ризици како и да понуди можности за подобрување на политиките за квалитет на воздухот со посебен акцент на мерките/активностите што се преземаат на централно и локално ниво за намалувањето на емисиите на загадувачките супстанции кои влијаат на загадувањето на воздухот, животната средина и човековото здравје.

Целта на оваа ревизија е да се оцени степенот до кој препораките по утврдените состојби презентирани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор се спроведени, како и да се даде оцена на соодветноста на преземените мерки по однос на дадените препораки.

Со оваа ревизија утврдивме дека од десет препораки дадени во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор, една препорака е спроведена, три препораки се во тек на спроведување, четири препораки се делумно спроведени и две препораки не се спроведени.

Во областа на ревизија - загадувањето на воздухот препораката која се однесува на законската обврска за утврдување на приоритетни зони и агломерации за кои треба да се донесе посебна програма, е неспроведена. Извршени се анализи на имплементација на законодавството за животната средина на локално ниво и донесен е заклучок дека законската одредба за изготвување на програма за зони и аглормерации од приоритетна важност е тешко применлива за општините и согласно заклучокот, законските одредби се избришани во Предлог измените и дополнувањата на Законот за квалитетот на амбиентниот воздух кој е во процедура на донесување.

Во областа на ревизија - организациона поставеност на системот на управување со квалитетот на воздухот една препорака е спроведена, една препорака е делумно спроведена и три препораки се во тек на спроведување и тоа:

- ✓ Со новата поставеност на Интерсекторската група за квалитет на воздух е подобрена институционалната соработка, управувањето и координирањето на централно и локално ниво, а со укинување на Комитетот за јавно здравје е избегнато преклопувањето на надлежностите на двете тела кои во претходниот период на ревизија имаа слични надлежности.
- ✓ Состојбите во однос на административните капацитети на централно и локално ниво остануваат и понатаму непроменети, освен кај ДИЖС каде има одредено подобрување. Институциите кои се главни носители за креирање и спроведување на политиките од медиумот воздух и понатаму се соочуваат со недостиг на соодветен, постојан и стручен кадар.
- ✓ Во МЖСПП во тек се проектни активности за воспоставување на Национален информативен систем за животна средина, кои треба да се реализираат до март 2021 година, што ќе обезбеди интегриран систем и пристап до податоците од повеќе медиуми (воздух, вода, почва и др).
- ✓ Со предложените измени и дополнувања на Законот за квалитет на амбиентниот воздух, вклучени се одредби кои треба да овозможат преземање брзи и ефикасни мерки, лоцирање на одговорноста и соодветни казни за неспроведување на мерките предвидени во планските документи за подобрување на квалитетот на воздухот.
- ✓ Со донесување на Одлуката за утврдување на коефициенти на сложеност на инспекциски надзор и Методологија за проценка на ризик при вршење на инспекција во животната средина, која е во тест фаза на имплементација, како и со Предлог Законот за инспекција во животната средина кој е во процедура на донесување се нудат соодветни законски решенија во однос на организирање и функционирање на единствен систем на инспекција во животната средина на целата територија на РСМ.

Во областа на ревизија - правна и законска рамка за квалитетот на воздухот, со предлог законските решенија извршено е доусогласување на Директивата 2008/50/ЕЗ за квалитетот на амбиентниот воздух и за почист воздух во Европа, а

започнати се активности за реализација на проектот „Поддршка за имплементација на директивите за воздух“ со кој ќе се изврши транспонирање на ЕУ директивите 2015/1480 за утврдување на правилата во врска со референтните методи, валидација на податоци и локацијата на земањето примероци за оценување на квалитетот на амбиентниот воздух и 2016/2284 за редукција на националните емисии за одредени загадувачки супстанци.

Во областа на ревизија - мерките и активностите за подобрување на квалитетот на воздухот, една препорака е делумно спроведена, а една препорака не е спроведена и тоа:

- ✓ Во однос на изработката на планските документи на локално ниво констатиран е одреден напредок, односно покрај донесените планови за агломерација Скопски регион и општините Битола и Тетово, во извештајниот период донесени се планови за општините Струмица, Велес и Кичево, но и понатаму најголем број на општините каде нивоата на загадувачки супстанции ги надминуваат граничните вредности немаат изготвено планови за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух.
- ✓ Поради недоволниот административен капацитет на надлежните институции, мониторингот на степенот на имплементација на мерките во планските документи се врши нередовно и нецелосно, односно ад хок и по барања од засегнатите страни (ЕУ, медиуми и граѓанскиот сектор).

Во областа на ревизија - Финансирање на мерките/активностите и мерливост на ефектите од нивната реализација, препораката е делумно спроведена.

И покрај преземените активности, средствата што се издвојуваат од буџетите на централно и локално ниво не се доволни за имплементирање на мерките и постигнување на позначајни резултати во намалувањето на загадувачките супстанци. Според податоците од Државен завод за статистика, учеството на инвестициите и трошоците за заштита на воздухот во БДП во извештајниот период 2017 - 2019 година е намалено во однос на претходните години и изнесува 0,03%, а во однос вкупните инвестиции и трошоци за животната средина изнесува 2% за 2017 и 2018 година, односно 2,6% за 2019 година.

Во областа на ревизија - Систем на следење и известување за квалитетот на воздухот, препораката е делумно спроведена.

И покрај интервенциите направени од страна на МЖСПП и ЕЛС, не е обезбедена целосност на податоците за Катастарот на загадувачи од причина што многу мал процент од операторите кои поседуваат А и Б интегрирани еколошки дозволи имаат доставено податоци.

Заклучок

Статусот на имплементација на препораките и извршената оценка на соодветноста на преземените мерки ни обезбедуваат основа да изразиме заклучок дека проблемот со загадувањето на воздухот бара системски интегриран пристап од сите засегнати страни (институциите на централно/локално ниво, приватниот сектор и граѓаните) на подолг рок.

Со преземените активности во последните три години иако претставуваат позитивен чекор, не се постигнати утврдените цели и посакуваните ефекти во однос на намалување на загадувањето на воздухот. Надзорот и контролата во однос на почитување на законските одредби кои го третираат медиумот воздух е на ниско ниво, а сеуште многу мал дел од буџетските средства на централно и локално ниво се издвојуваат за реализирање на мерките содржани во планските документи, поради што истите во најголем дел остануваат не спроведени.

За надминување на утврдените состојби, а во функција на целосна имплементација на препораките содржани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор, од страна на ревизијата дадени се насоки за понатамошно постапување на субјектите на централно и локално ниво.

Од страна на одговорните лица на субјектите предмет на ревизија, не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на следење на препораките.

1. Вовед

Согласно стандардите на Меѓународната организација на Врховните ревизорски институции (ISSAI), спроведувањето на препораките дадени во ревизорските извештаи се последна фаза во процесот на ревизијата на успешност.

Следењето на препораките е елемент на одговорноста како на ВРИ така и на носителите на јавни функции во доброто управување со јавните средства и помага во поттикнување на нивната ефективна имплементација.

1.1. Ревизијата на следење на препораките е извршена согласно член 19 и член 23 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2020 година.

1.2. Овој извештај ги презентира резултатите од ревизијата на следење на препораките дадени во Конечниот извештај бр.12-263/1 од 12.02.2018 година на тема „Квалитет на воздухот“.

Во делот 4 - Резултати од ревизијата на следење на препораките од овој извештај даден е детален преглед на резултатите од извршената ревизија на следење на препораките дадени во конечниот извештај на овластениот државен ревизор.

1.3. Не е вршена ревизија, ниту сме издале било каков извештај за спроведување на дадените препораки по конечниот извештај на овластениот државен ревизор, за „Квалитет на воздухот“.

1.4. Спроведувањето на препораките дадени во конечниот извештај на овластениот државен ревизор се одговорност на МЖСПП во соработка со останатите надлежни институции.

Одговорност на ревизорот е да изврши ревизија на степенот до кој препораките дадени во конечните ревизорски извештаи се спроведени и да донесе заклучок врз база на прибраните докази.

2. Цел на ревизијата

Цел на оваа ревизија е да се оцени степенот до кој препораките по наодите презентирани во конечниот извештај на овластениот државен ревизор се спроведени, како и оцена на соодветноста на преземените мерки по однос на дадените препораки.

3. Опфат и методологија

Ревизијата на следење на препораките е извршена согласно ревизорските стандарди на Меѓународната организација на врховните ревизорски институции (ISSAI) и согласно мандатот на државната ревизија во Република Северна Македонија кој опфаќа и давање оцена за преземените мерки од страна на субјектите предмет на ревизија, во врска со утврдените состојби и дадените препораки содржани во конечниот ревизорски извештај.

Оваа ревизија беше спроведена кај Министерство за животна средина и просторно планирање, Државниот инспекторат за животна средина, Град Скопје и општините Битола, Кавадарци, Велес и Тетово со цел согледување на преземените мерки по дадените препораки во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор бр. 12-263/1 од 12.02.2018 година.

Изборот на вршење ревизија на следење на препораките кај оваа ревизија беше направен врз основа на согледување на потребниот временски период за имплементација на препораките од објавување на извештајот и дали сеуште препораките се релевантни.

Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон оценка на преземените мерки за утврдување на статусот на имплементација на препораките извршивме: испитување на документација, интервјуа, анализа на податоци, компаративна анализа.

Веруваме дека извршената ревизија ни обезбедува разумна основа за оцена на степенот и соодветноста на преземените активностите и мерки за спроведување на препораките по наодите презентирани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор бр. 12-263/1 од 12.02.2018 година на тема „Квалитет на воздухот“.

Ревизијата е спроведена во период од 26.08 2020 – 31.10.2020 од ревизорскиот тим на Државниот завод за ревизија.

4. Резултати од ревизијата на следење на препораките

Резултатите од ревизијата беа дискутирани на завршниот состанок со раководството и одговорните лица на субјектите, опфатени со ревизијата кој се одржа на ден 16.11.2020.

Од страна на одговорните лица на субјектите предмет на ревизија, не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на следење на препораките.

Со ревизијата на следење на препораките ги утврдивме следните резултати:

4.1. Препорака во врска со наод 1.1.2 од област на ревизија - загадувањето на воздухот

МЖСПП во соработка со засегнатите општини и Градот Скопје да пристапи кон утврдување на зони и агломерации од приоритетно значење, за кои ќе се донесе посебна програма.

Препораката не е спроведена

Во однос на неисполнување на законската обврска за утврдување на приоритетни зони и агломерации за кои Владата на РСМ, во соработка со засегнатите општини, на предлог на МЖСПП треба да донесе посебна програма, го констатиравме следново:

- Постојната законска регулатива за квалитет на амбиентниот воздух предвидува обврска за утврдување на зони и агломерации од приоритетно значење во зависност од степенот на надминување на граничните вредности за квалитет и во зависност од опасноста по човековото здравје, како и активности кои треба да ги преземат општините и градот Скопје. За зоните и агломерациите кои ќе бидат утврдени како приоритет, Владата на предлог на МЖСПП во соработка со засегнатите општини и градот Скопје треба да донесе Програма. Во Националниот план за заштита на амбиентниот воздух (2013-2018) не се дефинирани приоритетни зони и агломерации и исполнувањето на оваа законска обврска е тешко применлива, од причина што општините не ја координираат подготовката и спроведувањето на плановите на ниво на зона/агломерација, односно зоната вклучува поголем број на општини со различни проблеми и извори на загадување на воздухот.
- Со Проектот „Зајакнување на капацитетите за имплементација на законодавството за животната средина на локално ниво“[1], извршена е проценка на надлежностите на локалната самоуправа за спроведување на

[1] EuropeAid/134079/D/SER/MK“ Програма на ЕУ за транзициска помош и институционален развој ТАИБ 2010

законодавството за животната средина - Правна анализа и препораки[2] и донесен е заклучок дека не постои потреба од изготвување на програма за зони и агломерации од приоритетна важност. Во рамки на проектот, изготвена е Програма за реформа и зајакнување на административните капацитети за имплементација на законодавството за животна средина на локално ниво (Програма за реформа)[3]. Со Програмата е дадена препорака, законските одредби[4] за утврдување на „зони и агломерации од приоритетна важност“ да се избришат и да се пристапи кон подготовка на соодветни измени и дополнувања на Законот за квалитет на амбиентниот воздух.

- Постапувајќи по препораките со предлог измените на Законот за квалитет на амбиентниот воздух се бришат одредбите кои се однесуваат на „зони и агломерации од приоритетна важност“, а се додаваат одредби со кои попрецизно се дефинира начинот на подготовка на плановите за квалитет на воздухот и на краткорочните акциски планови, преку:
    - јасно дефинирање на надлежностите и процедурите за изготвување и усвојување на планови за квалитет на воздухот и на краткорочните акциски планови;
    - јасно дефинирање на надлежностите на Владата и на општините за спроведување на одредени краткорочни мерки за подобрување на квалитетот на воздухот при надминување на прагот на алармирање;
    - пропишување овластување на надлежни инспектори за вршење надзор во спроведување на краткорочните мерки за подобрување на квалитетот на воздухот и
    - хармонизација на правниот систем, односно потполна усогласеност на Законот за квалитет на амбиентниот воздух со прекршочната политика утврдена во Законот за прекршоци.
- Во декември 2019 година, Предлог - законот за изменување и дополнување на Законот за квалитет на амбиентниот воздух, од страна на Владата на РСМ е поднесен до Собранието на РСМ[5] и е ставен на разгледување на Седница на Собрание на РСМ[6], но истиот сеуште не е донесен. Од друга страна, со Програмата за работа на Владата на РСМ 2020 - 2024 година, во областа 21 – Заштита на животна средина - чекор 3 предвидено е заострување на казнената политика во оваа област. За таа цел, од страна на Министерството за правда започнати се активности за подготовка на предлог Закон за изменување и дополнување на Законот за прекршоците во однос на пропишување повисоки

[2] Технички извештај бр.3 Правна анализа на надлежностите на единиците на локална самоуправа
[3] Технички извештај бр.9, Програма за реформа – справување со обврските, Дел 5.4.
[4] Точка 7 став 1 од членот 25 и член 29 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух
[5] Бр.45-8946/1 од 24 декември 2019 година
[6] Седница бр.131 на Собрание на РСМ закажана на 04.02.2020 година

глоби за сторителите на прекршоци од областа на животната средина[7], а по негово донесување потребно е да се изврши доусогласување и на Законот за квалитет на амбиентниот воздух.

Со јасно и прецизно дефинирање на надлежностите и процедурите за изготвување на планските документи на централно и локално ниво ќе се обезбеди применливост на законските одредби што ќе го забрза и подобри процесот на нивна подготовка.

Насоки за идни активности

МЖСПП да ги интензивира активностите за донесување на Законот за квалитет на амбиентниот воздух.

4.2. Препорака во врска со наод 2.2.1, од областа на ревизија - Организациона поставеност на системот на управување со квалитетот на воздухот

МЖСПП во соработка со останатите инволвирани институции и Владата на РСМ, да преземат активности во однос на јасно и прецизно разграничување на надлежностите и ингеренциите на Комитетот за здравје и животна средина и Интерсекторската работна група за квалитет на воздух.

Препораката е спроведена

Во однос на утврдената состојба за недоволно јасно и прецизно разграничување на надлежностите и ингеренциите на Комитетот за здравје и животна средина и Интерсекторската работна група за квалитет на воздухот, преземени се соодветни активности за нејзино надминување.

Мерките и активностите насочени кон подобрување на квалитетот на воздухот се интерсекторски и потребно е да се имплементираат на различни нивоа (централно, локално, приватен сектор, невладини институции, домаќинства). Поради тоа, од 2012 година функционира Интерсекторска работна група за квалитет на воздух, во која учествуваат сите релевантни институции, а МЖСПП е надлежно за нивна координација. ИРГ има обврска континуирано да ги следи информациите за квалитетот на воздухот, да прави проценки на состојбата и идентификација на изворите на загадување, навремено да предлага мерки за намалување и спречување на загадувањето на воздухот и да дава препораки за граѓаните. За да се олесни и забрза спроведувањето на мерките од планските документи, како и мониторингот на истите, во септември 2017 година[8], составот на ИРГ е проширен со нови членови, носители на јавни функции. ИРГ во новиот состав за периодот 2018 -

[7]https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_ann_detail&itemid=b+YUvmu7s44Oq8jvgX673w==
[8] Врз основа на заклучок на 28 седница на Владата на РСМ одржана на 19.09.2017 година

2020 година има одржано 11 редовни состаноци и 4 тематски седници[9].

На состаноците членовите на работната група ги разгледуваат актуелните проблеми во врска со загадувањето и носат конкретни заклучоци со задолжување на надлежните институции да пристапат кон реализирање на дадените препораки, а во насока на обезбедување на поквалитетен амбиентен воздух во Скопје и во другите засегнати градови во државата. За своето работење, ИРГ има изготвено годишен извештај за 2018 и 2019 година. Од друга страна, Комитетот за здравје и животна средина не е во функција повеќе од 3 години, така што е избегнат ризикот од преклопување на надлежностите и функциите на двете тела.

Новата поставеност на ИРГ за воздух во значајна мера ја олеснува и забрзува институционалната соработка, нивната координираност на централно и локално ниво, носење на конкретни мерки и задолженија, а со укинување на Комитетот за јавно здравје е постигнато рационално решение во однос на избегнување на меѓусебното преклопување на телата со исти или слични надлежности.

4.3. Препорака во врска со наод 2.2.1. од областа на ревизија – Организациона поставеност на системот на управување со квалитетот на воздухот

МЖСПП да преземе активности во насока на воспоставување единствен систем/механизам кој ќе овозможи сеопфатна и непречена размена на податоци/информации.

Спроведувањето на препораката е во тек

Во однос на нецелосно воспоставен информациско - комуникациски систем за размена на информации односно систем за надзор над имплементацијата на мерките кои треба да се преземат за подобрување на квалитетот на воздухот, а кој ќе се базира на релевантни докази и ефикасна база на податоци го констатиравме следново:

- Во рамките на ИПА 2 Програмата 2014 – 2020, во тек е реализација на проектот „Развој на информативниот систем за мониторинг на животната средина“[10], за што склучен е договор бр.12-1486/1 од 12.02.2019 година помеѓу МФ и Particip GmbH(DE)[11] во вредност од 1.369.050,00 евра. Проектот е започнат во март 2019 година и треба да се реализира до март 2021 година (24 месеци).
- Целта на проектот е зајакнување на капацитетите за мониторинг, собирање на податоци, обработка на податоци и известување преку развој на Национален

[9] “Разгледување на можноста за намалување на данокот на додадена вредност за испорака на топлинска енергија од 18% на 5% “, “Предизвиците на град Скопје во борбата за здрава животна средина”, „Што после Климатскиот Самит во Њујорк?“ и “Електромобилност”.
[10] EuropeAid/139107/IH/SER/MK
[11] EuropeAid/139107/IH/SER/MK

информативен систем за животна средина и структура на мониторинг мрежи.

Со проектот треба да се реализираат следните активности:

- целосно функционален Национален информативен систем за животна средина оспособен да го поддржува мониторингот, обработката, известувањето и дисеминација на податоци за животната средина;
- развивање на интегрирана национална мрежа за мониторинг на животната средина за исполнување на националните и меѓународните барања за известување, односно високо квалитетни, споредливи и релевантни информации за состојбата на животната средина;
- зајакнување на административниот капацитет за спроведување и одржување на Национален информативен систем за животна средина и Национална мрежа за мониторинг на животната средина.

Во рамките на компонентата број 1 - Воспоставување на Национален информативен систем за животна средина потребно е да се:

- воспостави, инсталира, тестира и да биде ставен во функција НИС;
- обезбеди техничка помош за негово функционирање и одржување;
- подготват законски одредби со кои ќе се дефинира структурата, формата, методот на управување и одржување на информатичкиот систем.

До денот на ревизијата завршени се три експертски мисии за начинот на вклучување на податоците за емисии во воздух во Националниот информативен систем и се дефинирани сите бизнис процеси за собирање, известување и достапност на податоците за емисии во воздухот.

Со воспоставување и функционирање на Националниот информативен систем за животна средина се очекува да се развие интегриран систем за животна средина кој ќе обезбеди меѓупрограмски пристап, односно спроведување на стандардизирана архитектура за софтвер и структури на податоци, што ќе може да прифаќа податоци од повеќе регулаторни програми - како што се контролата на загадувањето на воздухот, контролата на загадувањето на водата, контролата на почвата и бучавата и ракувањето со опасен отпад.

Насоки за идни активности

МЖСПП да продолжи со започнатите активности за целосно и навремено реализирање на проектните задачи во насока на воспоставување на сеопфатен Национален информативен систем за животна средина.

4.4. Препорака во врска со наод 2.3, од областа на ревизија - Организациона поставеност на системот на управување со квалитетот на воздухот

МЖСПП во соработка со останатите надлежни институции да обезбеди целосна примена на проектните документи од ЕУ Твининг проектот „Зајакнување на административните капацитетите на централно и локално ниво за спроведување на законодавството од областа на животната средина“ со што ќе се обезбеди континуирана и долготрајна одржливост на истите.

Препораката е делумно спроведена

Во однос на недоволниот административен и технички капацитет со кој располагаат надлежните институции инволвирани во управувањето со квалитетот на воздухот констатирани се следниве состојби:

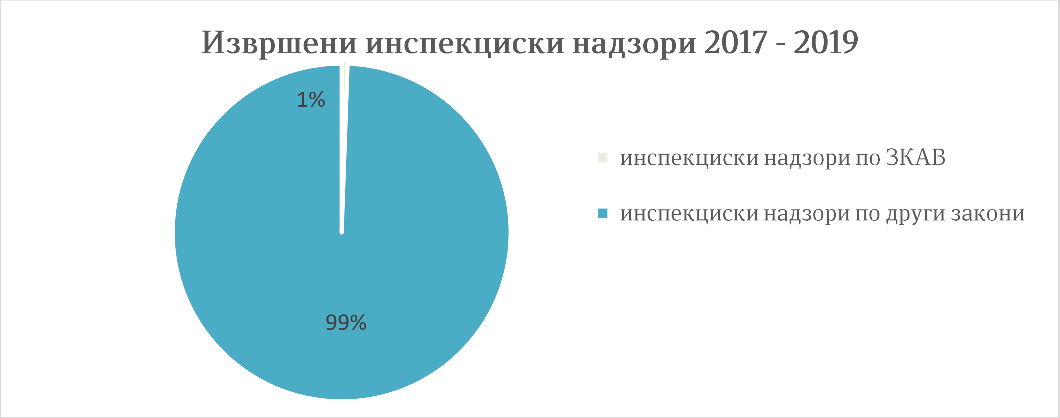
- Со извршениот увид во приложената документација и споредбените анализи, утврдивме дека во секторот МИЦЖС при МЖСПП нема промена во однос на кадровската екипираност. Заклучно со 2020 година, во секторот вработени се 7 лица кои го покриваат медиумот воздух, од кои 4 лица се одговорни за управувањето со Државниот мониторинг систем, 2 лица се одговорни за анализи на податоците за емисии на воздухот и подготовка на инвентарот на емисии, а едно лице е одговорно за моделирање, што не е доволно за извршување на надлежностите утврдени со Правилникот за систематизација на работни места[12]. Имајќи ги во предвид надлежностите, тежината и обемноста на задачите што се извршуваат во секторот, вработените покрај своите обврски ги извршуваат обврските и на останатите работни места за кои нема назначено извршители што претставува ризик за соодветно функционирање на Секторот и квалитетно и навремено извршување на работните задачи;
- Не се констатирани промени во однос на бројот на вработени во Одделението за ИСКЗ при МЖСПП, кое и понатаму се соочува со недостаток на човечки ресурси за извршување на работите од својот делокруг. Регистарот на дозволи е во хартиена печатена форма, а лицата кои ги издаваат дозволите не користат посебен софтвер.
- Во Секторот за инспекциски надзор во животната средина и природата при Државниот инспекторат за животна средина, кој е надлежен за вршење на инспекциски надзор над примената и спроведувањето на ЗКАВ и прописите донесени врз основа на овој закон, се забележува одреден напредок во однос на кадровската екипираност. До денот на ревизијата, во секторот вработени се 4

[12] Правилник за систематизација на работните места во МЖСПП бр.01-2372/1 од 03.05.2017 година, Изменување и дополнување на Правилникот бр.01-1832/2 од 12.03.2018, бр.01-1832/6 од 02.04.2018, бр.01-3932/6 од 16.07.2019, бр.01-4222/1 од 31.07.2019, бр.01-4222/5 од 07.10.2019, бр.01-4222/7 од 15.10.2019, бр.01-7008/1 од 03.12.2019, бр.01-6478/1 од 04.12.2019, бр.01-6478/2 од 27.12.2019, бр.01-6478/3 од 30.12.2019.

нови лица – инспектори со што бројот на вработени изнесува 19 лица, од предвидените 29 работни места.

- Со споредбените анализи за извршените надзори на државните инспектори констатирано е дека од вкупниот број (7.296) извршени редовни, контролни и вонредни надзори во 2017, 2018 и 2019 година, незначително се извршени по ЗКАВ (41) односно 1% (графикон бр.1). Ваквата состојба е резултат на големиот број на законски надлежности на државните инспектори за животна средина, односно не разграничувањето на надлежностите во поглед на опфатот на области и медиумите за инспекциски надзор што има влијание врз ефикасното извршување на редовните активности.

Графикон бр.1



- Во рамки на ЕУ Твининг Проектот од 2015 – 2016 година, ДИЖС има подготвено упатства за водење на инспекциска постапка, листи за проверка[13], а изготвен е и предлог за синергија и комуникација со Дата системот на ДИЖС и МЖСПП односно процедура за размена на податоци. Исто така, како една од компонентите на проектот - користење на алатка при планирање на надзори, донесена е Одлука за утврдување на коефициенти на сложеност на инспекциски надзор[14] и Методологија за проценка на ризик при вршење на инспекција во животната средина[15] усогласена со методологијата која ја користат инспекциските служби во ЕУ во делот на инспекции во животната средина. Методологијата се однесува на сите субјекти кои се предмет на инспекциски надзор од областа на животната средина, а ќе се применува од инспекторите од Државниот инспекторат за животна средина и инспекторите од областа на животната средина на локално ниво - овластените инспектори за животна средина. Оваа алатка сеуште е во тест фаза на имплементација.

[13] http://www.sei.gov.mk/page_mk.asp?ID=2
[14] 02-54/1 од 16.01.2020 година
[15] Бр.02-54/2 од 16.01.2020 година

- Со цел организирање на поефикасен и воедначен систем на инспекција во животната средина на целата територијата на Република Северна Македонија, а воедно исполнување на барањата кои произлегуваат од правото на ЕУ во однос на инспекција во животната средина, подготвен е нов Закон за инспекција во животната средина.

  Основната цел на законот е воспоставување на единствено планирање врз база на воспоставени критериуми за процена на ризикот кој го имаат субјектите на надзорот врз животната средина, постојано и континуирано зајакнување на капацитетите на инспекторите на централно и локално ниво преку воспоставување на механизми за постојаност на кадрите особено на локално ниво, стручно оспособување и усовршување, зајакнување на нивната соработка.

- Со извршената анализа на податоците добиени од страна на 14 ЕЛС кои беа опфатени со ревизијата, во однос на административниот и техничкиот капацитет констатирани се следните состојби:
  - Одделенијата за животна средина во рамките на ЕЛС имаат огромен број на надлежности од областа на животната средина, но истите не располагаат со доволен број на стручен и компетентен кадар, за да одговорат на законските обврски во рамките на своите надлежности. Недоволната кадровска екипираност ја наметнува потребата покрај работните задачи и обврски за соодветното работно место да се извршуваат и други работни задачи, кои се однесуваат на следење на состојбата на животната средина вклучувајќи ги сите медиуми, прибирање и ажурирање на податоци за квалитетот на животната средина, воспоставување на бази на податоци за квалитетот на медиумите од животната средина итн;
  - Дел од општините немаат назначено лице задолжено за издавање на Б-ИСКЗ дозволите или едно лице е задолжено за вршење на повеќе работи од областа на заштита на животната средина во општината, вклучувајќи и издавање на Б-ИСКЗ дозволи при што многу често се случува лицето кое треба да ја одобри дозволата подоцна да врши и инспекциски надзор врз неа. Исто така лицата се соочуваат и со непознавање на техничко-технолошките детали на постројките како и емисиите и негативните влијанија кои тие може да ги предизвикаат врз медиумите на животната средина. Недостатокот на кадар, не разграничувањето на надлежностите во поглед на опфатот на областите и медиумите за инспекциски надзор, недостатокот на финансиски средства за поголема ефикасност во работењето, немање обука за оваа проблематика ја доведува во прашање работата на инспекторите кои вршат надзор над инсталациите каде се одвиваат индустриски процеси.

Со зајакнување на административниот и техничкиот капацитет на институциите надлежни за креирање и спроведување на политиките за подобрување на квалитетот на воздухот и донесувањето на новите законски решенија во однос на организацијата и спроведувањето на инспекцискиот надзор во областа на животната средина ќе се обезбеди поефикасен систем за спроведување, надзор и контрола на примената на законските одредби што ја третираат оваа проблематика.

Насоки за идни активности

МЖСПП, ДИЖС и ЕЛС да преземат дополнителни активности во делот на обезбедување доволен и соодветен стручен кадар.

ДИЖС да ги интензивира активностите за донесување на предложените законски решенија во областа на инспекцискиот надзор во животната средина.

4.5. Препорака во врска со наод 2.4.1., од областа на ревизија - Организациона поставеност на системот на управување со квалитетот на воздухот

МЖСПП да преземе активности во насока на лоцирање на одговорноста и воспоставување одредени санкции на централно/локално ниво за не постигнување на целите утврдени со политиките за квалитетот на воздухот и за граничните вредности на одредени загадувачки супстанции во воздухот.

Спроведувањето на препораката е во тек

Во однос на утврдената состојба, за непостоење санкции на централно/локално ниво доколку не се постигнат целите утврдени со политиките за квалитетот на воздухот и за граничните вредности на одредени загадувачки супстанции во воздухот, МЖСПП со Предлог - законот за изменување и дополнување на Законот за квалитет на амбиентниот воздух вклучува одредби кои ќе обезбедат:

- Владата на РСМ на предлог на министерот за животна средина и просторно планирање, а во согласност со министерот за здравство, министерот за внатрешни работи и министерот за економија на одредено или неодредено време да донесе наредби за имплементација на краткорочни мерки во случаите на надминување на праговите на алармирање, заради намалување на емисиите на загадувачките супстанци, а со цел подобрување на квалитетот на воздухот. Краткорочните мерки се однесуваат на ограничување на сообраќајот и работа на индустриските капацитети, реорганизирање на работното време на ранливите групи на граѓани, зголемен инспекциски надзор и др.

- Зголемен инспекциски надзор, во однос на делокругот на надзор на надлежните органи[16]. Имено, државниот инспектор за животна средина, државниот пазарен инспектор, државниот инспектор за труд, државниот комунален инспектор и полициски службеник имаат право да вршат надзор над спроведувањето на обврските кои произлегуваат од краткорочните акциски планови и обврските од донесената наредба.
- Дополна во делот кој се однесува на прекршочни санкции[17], со цел примена на казнени одредби за непочитување на одредбите во наредбата. Предвидени се глоби на градоначалникот на општината односно градот Скопје доколку не го изготви Планот за квалитет на воздух и краткорочниот акционен план во роковите предвидени согласно овој закон.

Со овие законски одредби треба да се обезбеди преземање брзи и ефикасни мерки, лоцирање на одговорноста и соодветни казни за не спроведување на предвидените мерки во плановите за подобрување на квалитетот на воздухот, што ќе придонесе кон постигнување на утврдените цели, намалување на загадувањето и превентивно спречување на нови извори на загадување на воздухот.

Насоки за идни активности

По донесувањето на измените на Законот за прекршоците, надлежните служби во МЖСПП да пристапат кон усогласување на Законот за квалитет на амбиентниот воздух во делот на прекршоците и да ги интензивираат активностите за негово донесување.

4.6. Препорака во врска со наод 3.1.1., од областа на ревизија – Правна и законска рамка за квалитетот на воздухот

Надлежните служби при МЖСПП да преземат активности во делот на ажурирање на сите потребни законски и подзаконски акти за целосно транспонирање на Директивите од ЕУ.

Спроведувањето на препораката е во тек

Во однос на усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ во делот на подобрување на квалитетот на воздухот констатирани се следниве состојби:

- Во декември 2017 година, донесена е Уредбата за изменување и дополнување на Уредбата за гранични вредности за нивоа и видови на загадувачки супстанции во амбиентниот воздух и прагови на алармирање, рокови за

[16] Измена и дополна на член 65 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух
[17] Измена и дополна на член 75-а од Законот за квалитет на амбиентниот воздух

постигнување на граничните вредности, маргини на толеранција за гранична вредност, целни вредности и долгорочни цели[18] во која се пропишани праг за алармирање и праг за информирање за суспендирани честички (PM_{10}), со цел брз, ефективен и соодветен одговор на надлежните институции во ситуации на високи концентрации на PM_{10} и надминување на дефинираните прагови.

- Изготвени се подзаконски акти за воведување на построги правила на мерење на емисии и дефинирање на гранични вредности за ложишта со капацитет под 1 MW:
  - Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за методологијата, начините, постапките, методите и средствата за мерење на емисиите од стационарните извори [19];
  - Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за граничните вредности за дозволените нивоа на емисии и видови на загадувачки супстанции во отпадните гасови и пареи кои ги емитираат стационарните извори во воздухот[20].
- Со Законот за изменување и дополнување на Законот за квалитет на амбиентниот воздух ќе се изврши доусогласување со Директивата 2008/50/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 21 Мај 2008 година за квалитет на амбиентниот воздух и за почист воздух за Европа;
- ЕУ директива 2015/1480 од 28 август 2015 година за изменување и дополнување на неколку анекси од Директивата 2004/107/ЕЗ и 2008/50/ЕЗ за утврдување на правилата во врска со референтните методи, валидација на податоци и локацијата на земањето примероци за оценување на квалитетот на амбиентниот воздух и ЕУ директива 2016/2284 за редукција на националните емисии за одредени загадувачки супстанци, која ја дополнува директивата 2003/35/ЕЗ и комплетно ја заменува 2001/81/ЕЗ ќе се транспонираат во националното законодавство со проектот „Поддршка за имплементација на директивите за квалитет на воздух“[21] ;
- За проектот одобрена е Листа на идентификувани активности[22], објавен е Оглас за јавна набавка[23], подготвена е работната задача за проектот[24] и по извршената евалуација, се очекува да биде склучен договор до крајот на 2020 година, а во периодот 2021 – 2022 година, ќе следи изработка и усвојување на подзаконските акти во кои ќе бидат транспонирани наведените директиви.

[18] Службен весник на РСМ бр. 183/17 од 14.12.2017 година
[19] Службен весник на РСМ бр. 223 од 29.10.2019 година
[20] Службен весник на РСМ“ бр. 176 од 26.08.2019 година
[21] “EuropeAid/140684/IH/SER/MK од програмата ИПА 2 на Европската Унија.
[22] (OIS - Operational Identification sheet)
[23] Contract notice
[24] ToR

Целосното транспонирање на ЕУ Директивите за квалитетот на воздухот во националното законодавство и навременото ажурирање на секундарната законска регулатива ќе овозможи навремено спроведување на политиките насочени кон подобрување на квалитетот на воздухот.

Насоки за идни активности

МЖСПП да продолжи со активностите за навремено реализирање на проектните активности за транспонирање на ЕУ директивите во националното законодавство и нивна соодветна примена.

4.7. Препорака во врска со наод 4.1.4 и 4.1.5., од областа на ревизија – Мерките и активностите за подобрување на квалитетот на воздухот

МЖСПП, во соработка со засегнатите општини да иницира изработка на локални планови за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух и краткорочни акциони планови за заштита на амбиентниот воздух, со конкретни мерки, дефинирани рокови, финансиски средства, извори на финансирање, параметри за следење и евалуација на спроведувањето на мерките.

Препораката е делумно спроведена

4.7.1. Во однос на изработка на локални планови за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух и краткорочни акциони планови за заштита на амбиентниот воздух, констатиравме дека слабиот административен и технички капацитет на локално ниво, останува основна причина поголем број општини каде нивоата на загадувачките супстанции ги надминуваат граничните или целните вредности како и која и да било релевантна маргина на толеранција да немаат изготвено планови за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух.

- Во извештајниот период, покрај донесените Планови за подобрување на Квалитетот на воздухот за агломерацијата Скопски регион, општините: Битола и Тетово, донесени се планови за општините: Струмица (2019 - 2024), Кичево за 2018 година и Велес (2018 – 2022).
- Во рамките на проектот “Развивање и имплементација на здравствен индекс за загадување на воздухот”[25], потпишан е договор[26] за подготовка на новиот план за подобрување на квалитетот на воздухот во Општина Битола.
- Во плановите, за секоја поединечна мерка не се прецизно дефинирани

[25] Програма за прекугранична соработка помеѓу Република Грција и РСМ (IPA-CBC), 2014-2020
[26] Бр.05-4322/10 од 21.11.2019

роковите за реализација, не се утврдени потребните финансиски средства, изворот за обезбедување на финансиските средства, параметри за следење на спроведувањето на мерката и одговорните органи за контрола и оценување на реализираните активности, утврдени со Правилникот за детална содржина и начинот на подготвување на планот за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух[27].

- Од вкупно шест општини кои имаат изготвено План за подобрување на квалитетот на воздухот само три општини доставувале до МЖСПП годишен извештај за спроведување на планските документи.
- Во насока на обезбедување на помош при изработка на планските документи, по заклучокот од седмиот состанок на Интерсекторска група, од страна на МЖСПП, на 18.12.2018 година, одржана е обука со одговорните лица на ЕЛС, но истата не е доволна за подобрување на нивните знаења при подготовка на планските документи, извештаи и информации до надлежните институции за статусот на овие планови.

4.7.2. Со предложените измени и дополнувања на Законот за квалитет на амбиентниот воздух ќе се изврши допрецизирање на надлежностите и процедурите за изготвување и спроведување на плановите за квалитет на воздухот и на краткорочните акциски планови во насока на:

- Јасно дефинирање на надлежностите за изготвување на планските документи на локално ниво врз основа на два кумулативни критериуми - надминување на граничните вредности (или на целните вредности) и бројноста на населението. Сите единици на локалната самоуправа кај кои загадувачките супстанции ги надминале било кои гранични или целни вредности, плус евентуална релевантна маргина на толеранција, и сите единици на локалната самоуправа кај кои постои ризик од надминување на праговите на алармирање - во двата случаи ако имаат повеќе од 35.000 жители, ќе имаат обврска да изготват планови за квалитет на амбиентниот воздух или краткорочни акциски планови. Согласно предложените критериуми покрај агломерацијата Скопски регион уште 13 општини ќе бидат обврзани да подготват и усвојат плански документи чија што имплементација во иднина би овозможила подобрување на квалитетот на воздухот во истите.
- Појаснување на одредбите за финансирање на планските документи, со кои се задолжуваат органите на централно и локално ниво да обезбедат финансиски средства за имплементација на мерките од нивните сопствени буџети или од други извори[28].

[27] Сл. Весник на РСМ, бр.148/.2014
[28] се менуваат членовите 63 и 64 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух

4.7.3. Во однос на издавањето на интегрираните еколошки дозволи како една од позначајните мерки кои имаат значително влијание врз намалувањето на загадувањето на воздухот ги констатиравме следниве состојби:

- Од инсталациите кои во претходниот период не ги исполниле барањата од А дозволата за усогласување со оперативниот план до законски предвидениот рок, а Владата на РСМ го има пролонгирано рокот за реализација на оперативните планови, Макстил АД Скопје има добиено А-Интегрирана еколошка дозвола, а Југохром Фероалојс ДООЕЛ Јегуновце од 2017 година не работи. РЕК Битола и РЕК Осломеј се опфатени во Националниот план за редукција на емисии донесен согласно Одлуката на Енергетската Заедница и имаат рок да се усогласат со регулативата до 2027 година. Релативно застарената опрема и технологија на овие капацитети, бара да се спроведат големи инвестициони проекти на подолг рок за кои се потребни значајни финансиски средства, со цел да се надградат постојните инсталации и да се намалат емисиите на загадувачките супстанции.
- Иако одредени оператори не го испочитувале рокот за продолжување (до 01.04.2019 година), односно не ги реализирале оперативните планови како услов за добивање на Б-интегрирана еколошка дозвола, сеуште поседуваат Дозволи за усогласување со оперативен план и работат. Општините немаат инструкции од органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина, на кој начин треба да се постапи со овие дозволи, дали истите треба да се одземат, што по автоматизам повлекува затворање на инсталацијата, дотолку повеќе што во голем дел неисполнувањето на одредени обврски на самата општина е причина за нереализираниот оперативен план од страна на операторот. При спроведување на оперативните планови, операторите се соочуваат со различни проблеми: немање финансиски средства за скапите инвестиции утврдени во Оперативниот план од дозволите, комплексни процедури околу добивањето на одобренија за градење, непоседување на планска документација, проблеми со сопственоста на земјиштето, етичкиот интегритет на дел од менаџерите итн.

Со изработка на плановите и програмите за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух во зоните и агломерациите каде нивоата на загадувачките супстанци во амбиентниот воздух ги надминуваат граничните вредности или целните вредности ќе се обезбеди стратегија со дефинирани краткорочни, среднорочни и долгорочни мерки во насока на подобрување на квалитетот на воздухот. Со исполнување на обврската за поседување на еколошка дозвола во рамките на системот за интегрирано спречување и контрола на загадувањето ќе се подобрат капацитетите на клучните инсталации/оператори што ќе има влијание врз намалувањето на емисиите на загадувачките супстанци.

Насоки за идни активности

Надлежните служби на МЖСПП да спроведуваат континуирани обуки со засегнатите општини како поддршка при изработка на локални плански документи, а УЖС во меѓусебна соработка со општините да изнајдат соодветни решенија за постапување кон операторите кои и понатаму работат без интегрирана еколошка дозвола.

4.8. Препорака во врска со наод 4.1.1 од областа на ревизија - Мерките и активностите за подобрување на квалитетот на воздухот

МЖСПП да преземе соодветни активности во насока на обезбедување кадар и воспоставување систем за следење на степенот на реализација на мерките/активностите за подобрување на квалитетот на воздухот со индикатори за нивна евалуација со што ќе може да се измерат ефектите врз утврдените цели и политики.

Препораката не е спроведена

Од страна на раководството на МЖСПП не се преземени активности за зајакнување на капацитетите во МИЦЖС за следење на степенот на реализација на мерките/активностите од планските документи за подобрување на квалитетот на воздухот. Постоечката систематизација на МЖСПП не предвидува работно место за оваа активност која е од големо значење и од тие причини, прибирањето на информации го вршат лица кои се задолжени за други стручни работи и креирање на законодавството во областа на воздух, а мониторингот на планските документи е ад хок, не е континуирано и се врши по барања на ЕУ, барања од медиуми или граѓанскиот сектор.

Националниот план за заштита на амбиентниот воздух, донесен од страна на Владата на РСМ, го опфаќа периодот 2013 – 2018 година и истиот не содржи индикатори за евалуација на спроведувањето на мерките, што во голема мера го оневозможува следењето на прогресот на реализација на мерките кон постигнување на утврдените цели и политики. До денот на ревизијата нов петтогодишен план не е донесен и истиот се планира да се изготви во рамките на проектот „Поддршка за имплементација на директивите за квалитет на воздух “EuropeAid/140684/IH/SER/MK од програмата ИПА 2 на Европската Унија. (види точка 4.6), во кој ќе бидат дефинирани и индикаторите за следење.

Навременото следење на степенот на имплементација на мерките ќе обезбеди детални информации за тоа дали и каде се јавуваат предизвици/проблеми со кои се соочуваат инволвираните институции и можност за навремени интервенции при реализирање на предвидените активности, а со дефинирање на индикаторите во планските документи и нивно следење врз основа на релевантни извори на податоци ќе се обезбеди мониторинг и евалуација на спроведувањето на мерките и постигнување на утврдените цели и политики.

Насоки за идни активности

МЖСПП да воспостави систем за подготовка и следење на планските документи за подобрување на квалитетот на воздухот, врз основа на однапред утврдени индикатори.

4.9. Препорака во врска со наод 5.1.2 и 5.1.3 од областа на ревизија - Финансирање на мерките/активностите и мерливост на ефектите од нивната реализација

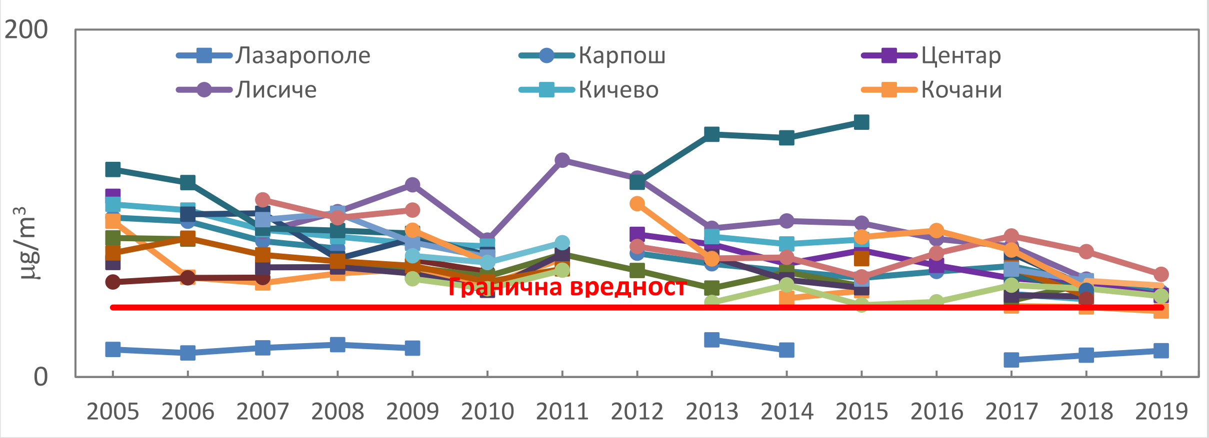
МЖСПП во соработка со МФ, да преземе активности за обезбедување на буџетски средства за непречено функционирање на ДАМСКВ и финансирање на мерките содржани во планските документи.

Препораката е делумно спроведена

Во однос на обезбедувањето на буџетски средства за функционирање на мониторинг системот за квалитетот на воздухот и финансирање на мерките содржани во планските документи на централно и локално ниво констатиравме дека иако се преземени одредени активности, средствата не се доволни за имплементирање на мерките и постигнување на позначајни резултати во намалувањето на загадувачките супстанци.
Според податоците од Државен завод за статистика, учеството на инвестициите и трошоците за заштита на воздухот во БДП во извештајниот период 2017 - 2019 година е намалено во однос на претходните години и изнесува 0,03%, а инвестициите и трошоците за заштита на воздухот во однос вкупните инвестиции и трошоци за животната средина учествуваат со 2% за 2017 и 2018 година, односно 2,6% за 2019 година.

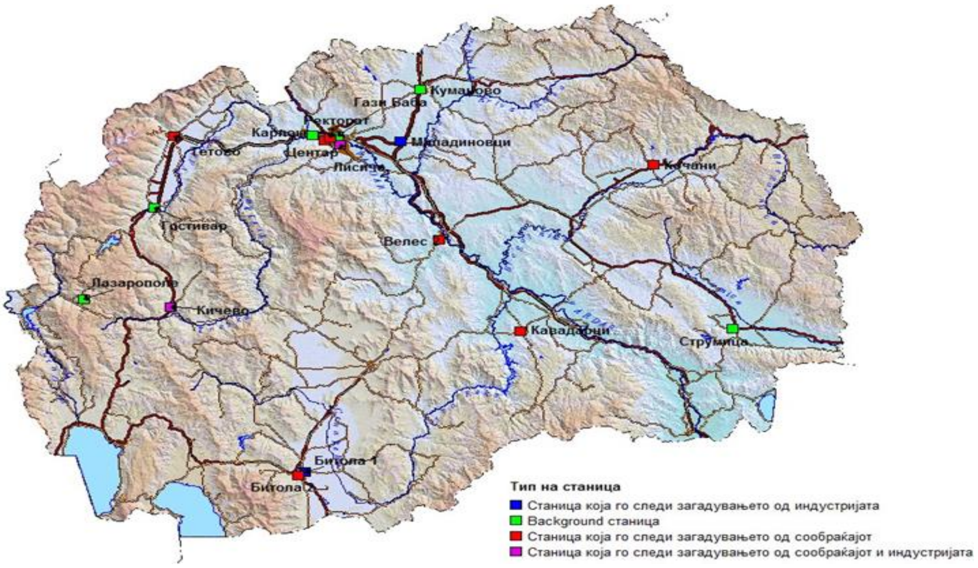
Ова е причина, што и понатаму просечните годишни концентрации на PM_{10}, како една од најкритичните загадувачки супстанци за последните три години (2017 – 2019), во голема мера да ги надминуваат утврдените гранични вредности во сите мерни станици, освен станицата во Лазарополе.

Просечни годишни концентрации на PM_{10}



4.9.1 Дизајнирањето на мрежата за следење на квалитетот на воздухот треба пред се да го исполни барањето за идентификација на квалитетот на воздухот во државата во согласност со барањата на националното законодавство и ЕУ директивите кои налагаат дефиниран број на мониторинг места во зони и агломерации, а посебно во зони и агломерации каде има надминување на граничните вредности на загадувачките супстанци.

На територијата на Република Северна Македонија функционираат 17 мерни станици и една мобилна станица.

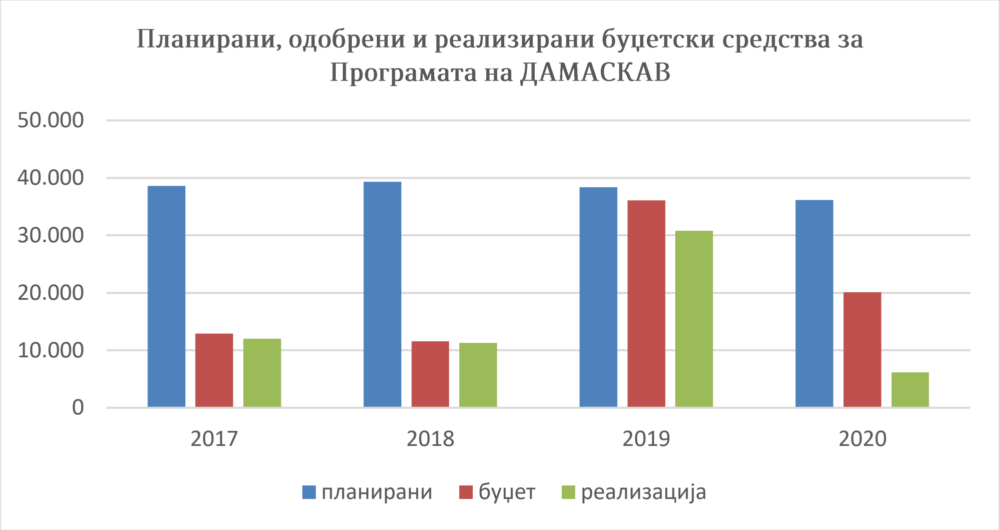


За секоја мониторинг станица изработен е **Пасош** кој се ажурира при секоја промена на состојбата. Во пасошите детално се претставени мониторинг станиците, типот и моделот на мерните инструменти, карактеризацијата на околината, местоположбата и т.н.

Од извршената анализа на бараните, одобрените и реализирани буџетски средства за Годишните програми за работа на ДАМСКАВ за 2017, 2018, 2019 и 2020 година, констатиравме дека за реализирање на активностите од Програмата не се обезбедени потребните средства, односно:

- ✓ Во 2017 година, од бараните средства во износ од 38.622 илјади денари, одобрени се 12.890 илјади денари (33.4%), а реализирани се 12.022 илјади денари.
- ✓ Во 2018 година, од бараните средства во износ од 39.344 илјади денари, одобрени се 11.543 илјади денари (29.3%), а реализирани се 11.296 илјади денари.
- ✓ Во 2019 година, од бараните средства во износ од 38.387 илјади денари, одобрени се 36.106 илјади денари (94.1%), а реализирани се 30.817 илјади денари.

- ✓ Во 2020 година, од бараните средства во износ од 36.139 илјади денари, одобрени се 20.110 илјади денари (55.6%), а до крајот на третиот квартал реализирани се 6.170 илјади денари.



4.9.2 За функционирање и одржување на мониторинг станиците, во извештајниот период, покрај средствата од буџетот користени се и други извори на средства:

- ➢ Со проектот „Развивање и имплементација на здравствен индекс за загадување на воздухот во прекуграничниот регион (TRAP)“[29], во рамки на Програмата за прекугранична соработка помеѓу Република Грција и Република Северна Македонија (IPA-CBC), по Договор[30] во износ од 189.985,00 евра набавена е нова автоматска мониторинг станица за квалитет на амбиентен воздух во Општина Гевгелија и мерни инструменти за мониторинг станицата Битола 1.
- ➢ Проектот „Поддршка на РСМ во пристапувањето кон ЕУ во областа на животната средина 2019 - 2021“ се спроведува во соработка со Шведската агенција за животна средина[31]. За компонентата Б - Воздух предвидена е поддршка за надградба и подобрување на системот за управување со податоци AIRVIRO и замена на застарените инструменти од мониторинг станиците за квалитет на воздух со одобрен буџет од 46.947 илјади денари.
- ➢ Со „Проектот за набавка на ИТ и друга специфична опрема за мониторинг на животната средина и информативен систем 2020 - 2022“, финансиран од програмата ИПА 2, планирана е набавка на ИТ опрема за

[29] TRAP – F1 – S.O. 2.3 – SC030/02.08.2018
[30] бр. 10-835/39 од 14.05.2020
[31] Финансиран преку Шведската Меѓународна Развојна Агенција (SIDA - Swedish International Development Cooperation Agency

воспоставување и одржување на Националниот информативен систем и набавка на инструменти за обновување и модернизација на мониторинг системот за квалитет на воздухот ДАМСКАВ во вкупен износ од 1.000.000 евра. За овој проект одобрен е OIS (Листа на идентификувани активности), подготвена е техничка спецификација на опремата и направена е анализа на пазарот, а тендерската постапка е планирано да започне до крајот на оваа година.

4.9.3 По спроведена постапка за јавна набавка на услуга за подготвување на документите за акредитација на централната лабораторија за животна средина, МЖСПП има склучено Договор[32] во износ од 590 илјади денари со вклучен ДДВ, за ажурирање на целокупната документација неопходна за започнување на процесот за акредитација.

4.9.4 Во насока на исполнување на стратешките приоритети на Владата на РСМ, во 2018 година донесен е План за чист воздух[33]. Согласно Планот на акции и мерки против аерозагадувањето, МЖСПП има подготвено Програма за намалување на аерозагадување за 2019 година и Програми за намалување на аерозагадување за 2020 година.

За реализација на Програмата за намалување на аерозагадувањето за 2019 година[34] обезбедени се буџетски средства во износ од 741.000 илјади денари и истите се реализирани во износ од 730.678 илјади денари, односно 98,61%.

По објавен јавен повик, а врз основ на утврдени критериуми извршен е избор на општините кои ќе се подржат со Програмата. Врз основа на ранг листата на прифатени барања, за дел од набавките Генералниот секретаријат на Владата на РСМ има спроведено постапки за јавни набавки, а дел од средствата се трансферирани до општините за самостојно реализирање на активностите. Средствата се искористени за замена на постоечките нееколошки системи за греење во домаќинства, градинки, основни и средни училишта, здравствени објекти и административни објекти во најзагадените градови во РСМ и набавка на прочистувачи за воздух.

На крајот на годината, со Одлуки на Владата на РСМ[35], од Програмата за намалување на аерозагадувањето за 2019 година, преку ставка 488 -Капитални дотации за ЕЛС трансферирани се средства во износ од 620.000 илјади денари, за што Владата на РСМ - Генерален секретаријат има склучено договори за

[32] Бр.05-1032/3 од 03.03.2020
[33] (https://vlada.mk/PlanZaChistVozduh
[34] Службен весник на РСМ, бр. 18 од 28.1.2019 година, и измени: Службен весник на РСМ бр. 181 од 03.09.2019 година; Службен весник на РСМ бр. 236 од 14.11.2019 година; Службен весник на РСМ бр. 258 од 17.12.2019 година и Службен весник на РСМ бр. 262 од 19.12.2019 година
[35] бр.45-10399/1-4 од 24.12.2019

набавка на инвертер клими со Град Скопје во износ од 322.400 илјади денари и општините: Битола во износ од 155.000 илјади денари, Кичево во износ од 49.600 илјади денари и Тетово во износ од 93.000 илјади денари. Во 2020 година, за овие средства општините и градот Скопје имаат објавено повик за субвенционирање на граѓаните за набавка на високоефикасни инвертер клима уреди и постапките за избор/евалуација се во тек.

Со Програмата за намалување на аерозагадувањето за 2020 година[36] обезбедени се средства во износ од 100.000 илјади денари. Средствата од Програмата се наменети за уредување на зелени урбани површини, чистење на оџаци, замена на постоечките нееколошки системи за греење во градинки, ООУ и СОУ, здравствени објекти и административни згради во најзагадените градови во РСМ и енергетска ефикасност. До денот на ревизијата по склучени договори исплатени се 33.405 илјади денари, односно 33,41% од обезбедените средства, а останатите активности се сеуште во тек.

4.9.5 Мерките/активностите што ги користат општините за подобрување на квалитетот на воздухот на локално ниво во најголем дел се однесуваат на субвенционирање на домаќинствата, субвенционирање на јавен превоз на граѓани во град Скопје и подигање на зелени површини. При обработка и анализа на добиените податоци од 13 ЕЛС, ревизија констатира дека износот на средствата што се издвојуваат од буџетите на општините е низок и истиот опфаќа не повеќе од 1%, што не е доволно да се реализираат мерките предвидени во планските документи и да се постигнат очекуваните резултати во однос на намалување на загадувањето на воздухот.

4.9.6 Во рамки на проектот „Справување со загадувањето на воздухот во градот Скопје“, УНДП во соработка со Град Скопје и МЖСПП, во месец август 2020 година има објавено повик за избор на домаќинства во Населба Лисиче кои ќе бидат поддржани со грант во висина до 10.000 американски долари, во денарска противвредност, со цел зголемување на енергетска ефикасност на своите домови и намалување на загадувањето на воздухот.

Проектот е финансиран преку Шведската агенција за меѓународна соработка и развој – СИДА, со финансиска поддршка од 2.056.766 USD.

Во тек е разгледувањето на пријавите поднесени од домаќинствата во рамки на овој повик, кои ќе бидат оценувани согласно утврдени критериуми со јавниот повик.

Во следната фаза, која се очекува да отпочне во ноември 2020 година, ќе се спроведе енергетска контрола на избраните домаќинства со цел да се

---

[36] Службен весник на РСМ, бр. 277 од 28.12.2019 година и измена на Програмата Службен весник на РСМ, бр. 41 од 15.2.2020 година

направи проценка на енергетската ефикасност на објектот и да се предложат конкретни мерки за заштеда на енергија како и пресметка за трошоците за нивно спроведување. Извештајот од енергетската контрола ќе биде презентиран на секое домаќинство со цел да се усогласи начинот на кој ќе се направат предлог-интервенциите. По прецизно дефинираните и одобрени интервенции, проектниот тим во координација со секое одделно домаќинство ќе ја договори временската рамка за нивно спроведување.

Насоки за идни активности

МЖСПП и ЕЛС да ги обезбедат потребните финансиски средства за реализација на мерките содржани во планските документи.

4.10. Препорака во врска со наод 6.2.4 и 6.3.3 од областа на ревизија - Систем на следење и известување за квалитетот на воздухот

УЖС и МИЦЖС во соработка со ДИЖС да преземат активности и мерки за навремено доставување и целосност на податоците од стационарните извори на загадување во насока на обезбедување сеопфатен информативен систем за квалитет на амбиентниот воздух и целосност на податоци за Катастарот на загадувачи на воздух.

Препораката е делумно спроведена

Како дел од редовните работни активности на Македонскиот информативен центар за животна средина при МЖСПП е ажурирање на Катастарот на загадувачи на животна средина, за што се доставува унифициран прашалник кој ги опфаќа медиумите воздух, вода и бучава. Во периодот од 2018 до 2020 година со официјален допис од МЖСПП известени се операторите кои поседуваат А и Б интегрирани еколошки дозволи за потребата од доставување на податоци.

Во 2019 година единиците за локална самоуправа имаат испратено дописи до операторите кои поседуваат Б-интегрирани еколошки дозволи, за доставување на Дневник на емисии од стационарни емисии во воздух, за што е известен ДИЖС.

И покрај преземените активности од страна на надлежните институции не е постигната целосност на собраните податоци во Катастарот на загадувачи на воздух. Имено, процентот на одговорени прашалници од операторите со А интегрирана еколошка дозвола се движи од 56,60% за 2018 година, 39,25% за 2019 година и 35,51% за 2020 година[37], додека од операторите со Б интегрирана еколошка дозвола на прашалниците одговориле 22,49% за 2018 година, 35,71% за 2019 година и 16,41% за 2020 година.

[37] Забелешка: Прегледот на одговорени прашалници за 2020 година не е целосен

Имајќи ја предвид комплексноста на Катастарот на загадувачи во воздух (вид на загадувачки супстанции, изворите на загадување кои испуштат загадувачки супстанции во воздухот, и тоа: производни извори на емисија, непроизводни извори на емисија, колективни извори на емисија, подвижни извори на емисија, фугитивна емисија, видот на податоци, квалитативни и квантитативни кои треба да се прибираат, учеството на повеќе институции за негово целосно востановување, потребата од обука на сите поединечни и колективни извори на загадување за правилно и целосно пополнување на катастарот, потребата од стручни кадри и во рамките на надлежните институции, државни и локални), во МЖСПП во тек е спроведување на проектот “Развој на мониторинг и информативен систем за животна средина”, односно компонента 1 - Воспоставување на Национален информативен систем за животна средина со што ќе се воспостави целосен Катастар за животна средина (објаснето точка 4.3).

Целосноста и ажурирањето на базата на податоци во рамките на катастарот, ќе обезбеди утврдување на степенот на загаденост на амбиентниот воздух, изворите на загадување, како и нивното штетно влијание врз квалитетот на воздухот.

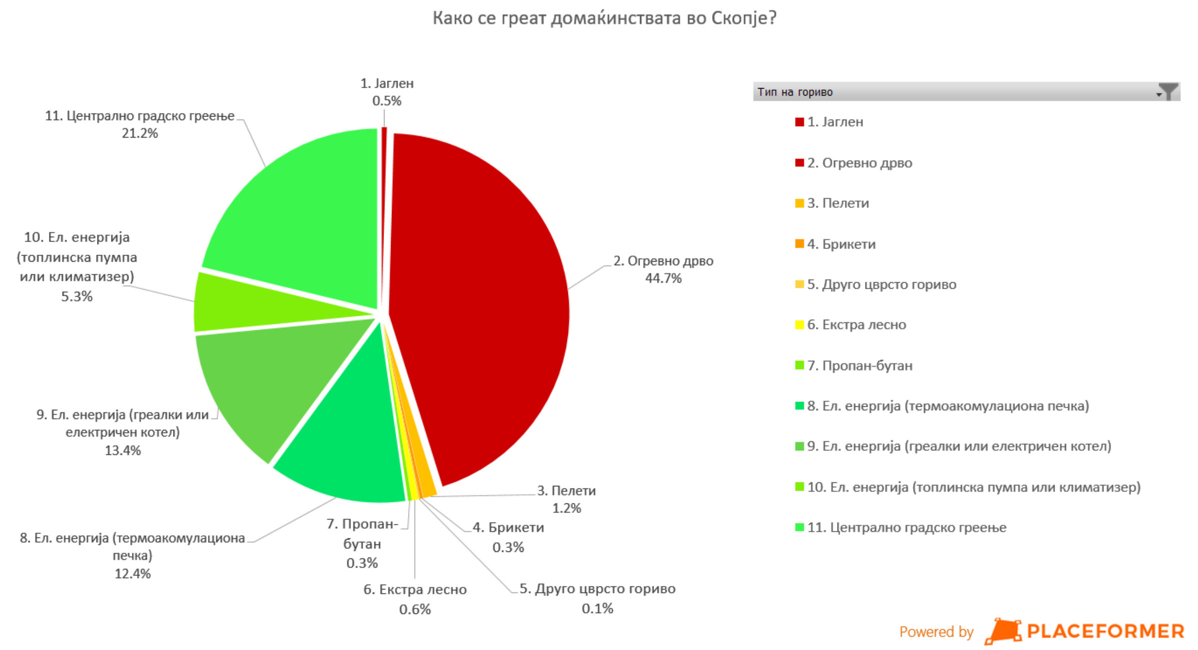
Насоки за идни активности

МЖСПП да продолжи со започнатите активности во насока на воспоставување на целосна база на податоците во рамките на Катастарот за животна средина.

Добра пракса за имплементирање на мерката субвенционирање на граѓаните на подрачјето на Град Скопје

При обработка и анализа на добиените податоци, како и со извршениот теренски увид, за добра пракса ја истакнуваме мерката - субвенционирање на граѓаните на подрачјето на Град Скопје, што може да послужи како добар пример за останатите ЕЛС во однос на спроведувањето на мерките за намалување на загадувањето на амбиентниот воздух.

Најголемиот проблем во областа на заштитата на животната средина, со кој се соочува Градот Скопје, е нарушениот квалитет на амбиентниот воздух во градот, особено со суспендирани честички ($ПМ_{10}$ и $ПМ_{2,5}$). Една од поголемите причини за емисија на овие честички е затоплувањето на домовите кои не се приклучени на централно греење, пред се заради нецелосното и несоодветно согорување на огревното дрво, несоодветниот квалитет на дрвото и начинот на негово чување и употребата на стари, дотраени и технички неисправни печки, користење на предмети кои имаат третман на отпад, а се големи загадувачи.



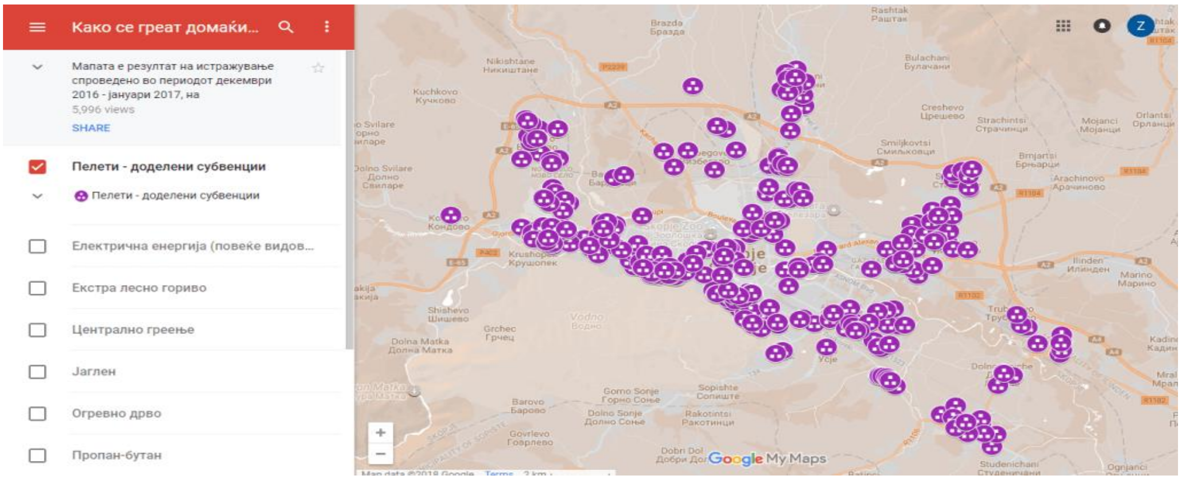
Како една од мерките за намалување на загадувањето на амбиентниот воздух од домаќинствата, градот Скопје во 2016 година за прв пат го воведува субвенционирањето на граѓаните на градот Скопје за набавка на печки на пелети.

Дополнително, од 2017 година доделува субвенции за купување на велосипеди, од 2018 доделува субвенции за чистење на оџаци и Е-тротинети и во 2019 година доделени се субвенции на граѓаните за купување инвертер клими и други современи уреди за затоплување, со кои ќе ги заменат старите грејни тела како печка на јаглен, дрва, нафта или мазут.

Според доставената документација од Градот Скопје, субвенциите по видови, вредност и број на субвенционирани граѓани во периодот 2016 – 2019 година се прикажани во следнава табела.

СУБВЕНЦИИ ПО ВИДОВИ	2016		2017		2018		2019	
	средства (000) ден.	бр.на граѓани	средства (000) ден.	бр.на граѓани	средства (000) ден.	бр.на граѓани	средства (000) ден.	бр.на граѓани
посовремени уреди за затоплување-инвертер клима уреди							18.670	1.379
печки на пелети	5.869	196	12.816	429	18.670	351	14.723	497
чистење на оџаци					225	210	498	424
купување на велосипеди			9.833	2.470	8.902	3133	11.793	4.121
купување на Е-тротинети					1.090	109	1.361	204
Вкупно	**5.869**	**196**	**22.649**	**2.899**	**28.887**	**3.803**	**47.045**	**6.625**

Мапа на доделени субвенции на печки за пелети



Заради позитивните ефекти во намалувањето на емисиите кои потекнуваат од загревањето на домаќинствата и големиот интерес кај граѓаните, оваа мерка би требало да продолжи и во наредните години.

5. Заклучок

Со оваа ревизија утврдивме дека од десет препораки дадени во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор, една препорака е спроведена, три препораки се во тек на спроведување, четири препораки се делумно спроведени и две препораки не се спроведени.

Статусот на имплементација на препораките и извршената оценка на соодветноста на преземените мерки ни обезбедуваат основа да изразиме заклучок дека проблемот со загадувањето на воздухот бара системски интегриран пристап од сите засегнати страни (институциите на централно/локално ниво, приватниот сектор и граѓаните) на подолг рок.

Преземените активности во последните три години иако претставуваат позитивен чекор, не се постигнати таргетираните цели и посакуваните ефекти во однос на намалување на загадувањето на воздухот. Надзорот и контролата во однос на почитување на законските одредби кои го третираат медиумот воздух е на ниско ниво, а сеуште многу мал дел од буџетските средства на централно и локално ниво се издвојуваат за реализирање на мерките содржани во планските документи, поради што истите во најголем дел остануваат не спроведени.

Насоки за идни активности

За надминување на утврдените состојби, а во функција на целосна имплементација на препораките содржани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор, од страна на ревизијата дадени се насоки за понатамошно постапување на МЖСПП, ДИЖС и ЕЛС кои ги даваме во продолжение:

- ✓ МЖСПП да ги интензивира активностите за донесување на Законот за квалитет на амбиентниот воздух.
- ✓ МЖСПП да продолжи со започнатите активности за целосно и навремено реализирање на проектните задачи во насока на воспоставување на сеопфатен Национален информативен систем за животна средина.
- ✓ МЖСПП, ДИЖС и ЕЛС да преземат дополнителни активности во делот на обезбедување доволен и соодветен стручен кадар,
- ✓ ДИЖС да ги интензивира активностите за донесување на предложените законски решенија во областа на инспекцискиот надзор во животната средина.
- ✓ По донесувањето на измените на Законот за прекршоците, надлежните служби во МЖСПП да пристапат кон усогласување на измените во Законот за квалитетот на амбиентниот воздух во делот на прекршоците и да ги интензивираат активностите за нивно донесување.

- ✓ МЖСПП да продолжи со активностите за навремено и квалитетно реализирање на проектните активности за транспонирање на ЕУ директивите во националното законодавство и нивна соодветна примена.
- ✓ Надлежните служби на МЖСПП да спроведуваат континуирани обуки со засегнатите општини како поддршка при изработка на локални плански документи и во меѓусебна соработка со општините да изнајдат соодветни решенија за постапување кон операторите кои и понатаму работат без интегрирана еколошка дозвола.
- ✓ МЖСПП да воспостави систем за подготовка и следење на планските документи за подобрување на квалитетот на воздухот, врз основа на однапред утврдени индикатори.
- ✓ МЖСПП и ЕЛС да ги обезбедат потребните финансиски средства за реализација на мерките содржани во планските документи.
- ✓ МЖСПП да продолжи со започнатите активности во насока на воспоставување на целосна база на податоците во рамките на Катастарот за животна средина.

6. Останати прашања

6.1. Спроведување на препораките по заклучоци од Владата на РСМ

Во врска со Конечниот извештај на овластениот државен ревизор бр. 12-263/1 од 12.02.2018 година за ревизијата на успешност на тема „Квалитет на воздух - кооперативна ревизија“ од страна на Владата на РСМ на шеесеттата седница одржана на 20.03.2018 година[38] донесен е заклучок:
„Субјектите кај кои е вршена ревизија доследно да ги спроведуваат дадените препораки од ревизија, како и да се преземат неопходните мерки и активности за подобрување на состојбите во медиумот „Воздух“, што кореспондира со дадените препораки во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор и за истите детално известуваме погоре во овој Извештај.

[38] Извадок од Записникот од Шеесетта седница на Владата на РСМ, на 20.03.2018 година, Точка 93